



CONCLUSIONES

# 8º foro

**AGUA PARA EL DESARROLLO 2013**

Agua y tierra: Seguridad alimentaria



FUNDACIÓN CANAL  
Canal de Isabel II

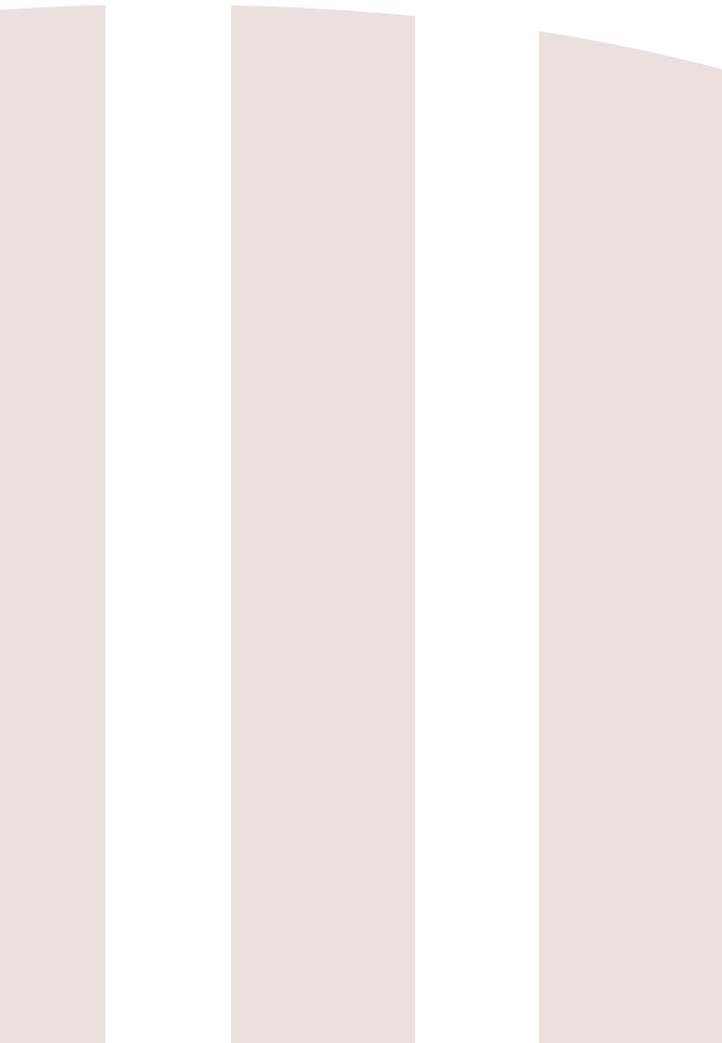






# ÍNDICE

PRESENTACIÓN	07
1. LAS DEMANDAS DE AGUA	15
2. EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE CRISIS ALIMENTARIA	35
3. LAS TRANSACCIONES DE TIERRAS A GRAN ESCALA Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA: UNA CUESTIÓN DE GOBERNANZA	47
4. CARACTERIZACIÓN DE LA APROPIACIÓN DE TIERRAS A GRAN ESCALA	57
5. AGUA VIRTUAL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL	69
6. LA EXPERIENCIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	81
7. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y LA APROPIACIÓN DE TIERRAS	89



# Presentación

*Las relaciones entre el agua, la tierra y la energía condicionan, en buena medida, las dinámicas y las políticas de cooperación internacional. Además, la tierra es, junto con el agua, una de las claves de la seguridad alimentaria y, en este contexto, se ponen en consideración dos derechos humanos plenamente reconocidos, como son el de la alimentación y el del acceso al agua y al saneamiento. Consecuentemente, la consideración de la seguridad alimentaria entraña tratar con derechos humanos y todo lo que ello implica en cuanto a las obligaciones de los Estados, las políticas de cooperación internacional y cuestiones fundamentales como son la equidad, no discriminación, realización progresiva, no regresión y sostenibilidad.*

*Pero la seguridad alimentaria está directamente relacionada con el acceso a los alimentos y, por ende, con sus precios. Esta cuestión se puso especialmente de manifiesto durante la crisis del precio de los alimentos de 2008, que tuvo como consecuencia una mayor inseguridad alimentaria en el planeta y especialmente en los países menos desarrollados que son importadores netos de alimentos, ocasionando un retroceso drástico en la lucha contra el hambre hasta niveles de fines del siglo pasado. Esta crisis estuvo motivada tanto por factores coyunturales -sequías, pérdida de cosechas, inflación y especulación en los precios de los alimentos-, como estructurales del sistema de comercio global de materias primas, que es necesario resolver en aras a conseguir una gobernanza de la seguridad alimentaria que avance efectivamente en la lucha contra el hambre y el desarrollo sostenible. Una de las consecuencias de la crisis del precio de los alimentos es que se ha potenciado la adquisición a gran escala de tierras para la agricultura con la consiguiente afección de los recursos hídricos. Estas dinámicas, especialmente relevantes en la actualidad en África, Asia meridional y América Latina, no están aún suficientemente analizadas, ni caracterizados sus impactos sociales, económicos o medioambientales.*

*Éste fue el tema que se abordó en el octavo Foro Agua para el Desarrollo que tuvo lugar el 5 de junio de 2013 en la sede de la Fundación Canal. La publicación que ahora se presenta se nutre de lo más fundamental del debate y de la reflexión que entonces se suscitó, y recoge las ponencias más relevantes presentadas. Agradecemos las contribuciones escritas de los ponentes del Foro ya que enriquecen sustancialmente estas conclusiones.*



# Introducción

El octavo Foro Agua para el Desarrollo estuvo dedicado a analizar las relaciones entre el agua y la tierra que, junto con la energía, son recursos que están estrechamente relacionados y, en buena parte, condicionan las políticas de cooperación internacional. Durante el Foro se evidenció la necesidad de conocer sus interdependencias para poder gestionarlos adecuadamente, toda vez que la agricultura -la tierra-, es una gran demandante de agua que alcanza hasta el 70% de las detracciones a escala global, y es también una consumidora importante de energía. Además, se manifestó que los precios de los alimentos son sensibles a los de la energía debido a que para su producción se usan abonos y pesticidas y requieren del transporte para su distribución. Hacer frente a las demandas crecientes de alimentos asociadas al aumento demográfico, así como a los cambios de dieta previstos en el futuro inmediato, que son más exigentes en agua, es uno de los retos que habrá que afrontar en la gestión de los recursos hídricos. Se tiene el convencimiento de que este contexto general está, aun hoy, escasamente caracterizado y hay que dedicar esfuerzos para generar conocimiento sobre el mismo, profundizando en la adquisición de datos sobre los recursos y demandas, tendencias y análisis globales sobre los mercados y la gobernanza global.

Otro factor relevante relacionado con el agua y la tierra es la seguridad alimentaria, cuya consecución se enmarca en la lucha contra el hambre y la pobreza, y en el hecho de que en ese proceso se ponen en evidencia dos derechos internacionalmente reconocidos, como son el de la alimentación y el del acceso al agua y al saneamiento, que deben ser garantizados y protegidos. Esta circunstancia enmarca las políticas que deben emprenderse para conseguir la seguridad alimentaria en un contexto de desarrollo equitativo y sostenible. El debate que se generó durante el Foro estuvo relacionado, en mayor o menor medida, con los temas anteriores.

El Foro, que fue inaugurado por Eva Tormo Mairena, Directora Gerente de la Fundación Canal, contó con la participación de un nutrido grupo de expertos, cuyas ponencias sirvieron para contextualizar el debate y dotarlo de contenido:

- Elías Fereres, Presidente de la Real Academia de la Ingeniería de España, catedrático de la Universidad de Córdoba y asesor en diversos organismos internacionales. Introdujo la situación general del agua y la agricultura en el mundo, incidiendo, en primer lugar, en que el crecimiento de la población mundial es un factor a tener en cuenta para analizar las relaciones entre el agua y la tierra; basta resaltar que experimentó una notable aceleración en el Siglo XX, de forma que llegó a unos 3.000 millones de personas en 1960 y a cerca de 7.000 millones en 2009. Hace 50 años, el balance entre suministro y demanda de alimentos en el planeta era delicado y el futuro, incierto. Sin embargo, 50 años después, la situación es relativamente manejable debido al enorme incremento en la productividad agrícola que se ha conseguido.

Pero para caracterizar la situación futura, es necesario conocer la evolución de la oferta y la demanda de alimentos. Como consecuencia del crecimiento de la población y del desarrollo económico, se estima que harán falta entre 70 y 110% más alimentos para 2050, lo que implica que, si no avanza la tecnología, serán necesarias entre 500 y 2.000 millones de hectáreas más.

Este escenario es preocupante toda vez que se ha comprobado que el incremento de la productividad se ha frenado, por lo que no se sabe cómo se conseguirán los incrementos de alimentos indicados en una situación en la que los rendimientos se han estancado y no hay mucha tierra arable más y que hacen falta décadas para producir nuevas variedades y para que se adopten otras innovaciones.

A este escenario se le añade un aspecto relevante para la seguridad alimentaria, cual es el de los precios de los alimentos. Durante el siglo XX experimentaron un descenso sostenido del 1% anual, pero a partir de este siglo la tendencia se ha modificado sustancialmente in-

virtiéndose y alcanzando unos máximos en 2008 y, a partir de entonces su comportamiento es de extrema volatilidad, lo que introduce grandes dosis de incertidumbre, que se añaden a las indicadas anteriormente.

Pero el nivel de incertidumbre se incrementa aún más si se tiene en cuenta el cambio ambiental global, a raíz del cual surgen una serie de amenazas que hay que hacer frente: cambio climático, acidificación marina, disminución de la capa de ozono, demandas de agua, cambios en los usos de la tierra, pérdidas de biodiversidad, importancia de los aerosoles atmosféricos -sin cuantificar-, y contaminación química -sin cuantificar-. Frente a estas amenazas es necesario aportar respuestas efectivas antes de que se llegue a situaciones que se correspondan con umbrales irreversibles. En este sentido, afirmó Fereres, es necesario tener en cuenta que cuanto más se tarde en comenzar a reducir emisiones, más calentamiento se experimentará y es posible que se llegue a una situación en la que sea imposible alcanzar el objetivo deseable de limitar el incremento de temperatura a 2° C. Como conclusión general se puede resumir que existe una gran incertidumbre en lo que está por venir.

Esta situación se puede afrontar desde la visión del optimista que confía en que continuarán apareciendo nuevas tecnologías y que, además, el problema se podría solucionar si se redujeran las pérdidas en la cadena alimentaria y en el consumo de la carne y se expandiera la acuicultura. Por contra, la visión del pesimista incidiría en el problema sin resolver de la pobreza y el hambre en el planeta, en el nexo agua-tierra (o agua-alimentos), resaltando que la disponibilidad de agua es finita y que casi el 70 % del agua que se deriva para los distintos sectores se usa en la agricultura, en la reciente expansión global del área regada y en que el agua es esencial para la seguridad alimentaria de la humanidad, toda vez que el regadío produce el 40% de los alimentos en el 17% de la superficie cultivada.

Por último, planteó tres desafíos que deben tenerse en cuenta, y que se refieren a la ingeniería, que ya está superado por los desarrollos experimentados, otro pendiente como es el de la biología y, por último, uno constante que lo identificó con el manejo óptimo. También mencionó otros desafíos futuros y, concretamente, el de la optimización de una cantidad limitada de agua para producir alimentos y el de la distribución equitativa del agua, cada vez más escasa, entre sus diversos usos.

- José María Medina, Director de Prosalus y coordinador de la campaña española *Derecho a la alimentación. Urgente*. Analizó detenidamente el contexto internacional de la crisis alimentaria de 2008 que, a su juicio, se caracteriza por su *multicausalidad* de origen tanto coyuntural como estructural; concretamente citó como causas de la crisis desde la oferta el precio del petróleo y el acaparamiento de tierras (estructural), mientras que desde la demanda resaltó el crecimiento de la población, el cambio de patrones alimentarios y las pérdidas de alimentos (estructurales). Por otra parte, citó a la especulación financiera como una causa tanto estructural como coyuntural desde la demanda y a los agrocombustibles como causa estructural que opera desde la oferta y la demanda.

En un apartado posterior José María Medina analiza con detenimiento el tema que abordó en el Foro.

- José María García Álvarez-Coque, Catedrático de economía aplicada de la Universidad Politécnica de Valencia, planteó para la reflexión y el debate la consideración de las respuestas globales a la seguridad alimentaria, en el marco del derecho humano a la alimentación, reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y definida en la Observación General 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en los términos siguientes: *el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla*.

Atendiendo a esta circunstancia, planteó que son los Estados los que tienen la responsabilidad de garantizar el derecho a la alimentación, pero que, no obstante, existen otros posi-



cionamientos al respecto para los que el acceso a la alimentación no es un derecho sino un objetivo social deseable. Frente a estas posibilidades, se distinguen dos enfoques posibles para garantizar la seguridad alimentaria; por una parte, están los clásicos, basados en las reservas estratégicas y la confianza en el crecimiento de la actividad agraria y, por otro, los nuevos enfoques en los que subyace la convicción de que hay que actuar en el ámbito rural, que es donde se concentra la pobreza en el mundo, y que, consecuentemente, deben desarrollarse políticas *socio-rurales* para resolver el problema.

Con relación a los recursos, planteó la necesidad de considerar estrategias basadas en conseguir mejoras tecnológicas y cambios en las políticas y la gobernanza. Expresamente citó como mejoras tecnológicas la intensificación sostenible, la producción agroecológica, la consideración de las necesidades hídricas reales de los cultivos, el fomento de la agricultura de conservación, la gestión integrada y la combinación, rotación y uso de leguminosas. Por lo que respecta a los cambios de políticas propugnó la eliminación de incentivos perversos, la gestión integrada de sistemas en regadío y los mercados de agua y la recuperación de costes. Por último, en el contexto de la gobernanza global, resaltó la necesidad de considerar los derechos, las buenas prácticas del Comité de Seguridad Alimentaria, y concretamente las Directrices sobre tenencia de la tierra, la transparencia y la rendición de cuentas.

- Jan Cherlet, miembro del Secretariado de la organización *International Land Coalition*, analizó el fenómeno de las transacciones de tierras a gran escala y su relación con la seguridad alimentaria, entendiendo como tales las que conllevan la transferencia de los derechos de uso, control o propiedad de la tierra mediante la venta, arrendamiento o concesión, abarcan un mínimo de 200 hectáreas e implican la posible conversión a usos comerciales de pequeñas explotaciones agrarias o de uso comunitario, o de provisión de servicios medioambientales.

Analizó los factores desencadenantes e impulsores a largo plazo de las transacciones de tierras a gran escala, el alcance global de las mismas y los aspectos relacionados con el agua. Concluyó que el modelo de adquisición de tierras que se está utilizando no está haciendo un buen uso de las oportunidades existentes, siendo los pobres de las zonas rurales quienes soportan una carga desproporcionada de los costes asociados, y que es el resultado de cuatro factores: débil gobernanza democrática, inoperancia de las gobernanzas de la tierra y la económica en las zonas rurales y marginación de la agricultura de pequeña escala. En un apartado posterior, Jan Cherlet desarrolla todos los puntos tratados en el Foro.

- Manuel Solanes, investigador principal sobre análisis económico e institucional del agua en el Instituto madrileño IMDEA Agua, contextualizó la situación histórica de los países donde se están realizando buena parte de las transacciones a gran escala de tierras; básicamente se trata de países en desarrollo. Hasta 1990 lo normal era asegurarse que los derechos a los recursos, como la tierra y el agua, estuvieran garantizados, y en eso se centraba una



parte importante de la actividad de las instituciones internacionales. Sin embargo, afirmó Solanes, a partir de la década de los 90 del siglo pasado, se experimentó un cambio sustancial al respecto; si antes se asumían valores éticos como la equidad, el balance de la propiedad privada y los mercados frente a los derechos y la garantía de acceso a los recursos fundamentales, como la tierra y el agua, se pasó a desregularizar el sector confiando los objetivos anteriores a la dinámica de los mercados, decisión que ha tenido, en perspectiva, resultados nada halagüeños que se concretan en el incremento de déficit de agua en el ámbito rural, la especulación de los alimentos y, en general, una ampliación de la brecha entre sectores pobres y ricos.

Por lo que se refiere a las relaciones de las comunidades rurales y los recursos naturales, incidió en que es normal que se rijan por acuerdos consuetudinarios que, aunque puedan ser válidos y legítimos, necesitan ser refrendados por la administración de justicia. Esta situación se configura como especialmente vulnerable para los países y, desde luego, para las comunidades rurales, por la existencia de los acuerdos de inversión internacional creados en la década de los años 80 del siglo pasado para amparar a los inversores internacionales, ya que sistemáticamente no reconocen ni amparan derechos informales, por la poca transparencia para el inversor que implican, no estar registrados ni existir títulos de propiedad legalizados que los prueben.

La situación anterior se agrava considerablemente si se tiene en cuenta que los países donde tienen lugar las transacciones a gran escala son, en su mayoría, altamente endeudados, tienen índices de corrupción elevados, una gobernanza baja y unos niveles de regulación pobres, sin que exista información sobre el agua y otros recursos. Con este contexto, cualquier reclamación sobre transacciones internacionales está muy limitada.

Llamó la atención sobre una dimensión geopolítica del problema en el sentido de que se fomentan potenciales ámbitos de radicalismo, en la medida que, en numerosos casos, las transacciones a gran escala ocasionan la marginación de comunidades y la privación de sus derechos y recursos. Como solución a esta situación apuntó hacia la necesidad de reconocer y potenciar los derechos humanos que, necesariamente, deben ir acompañados con el desarrollo de políticas nacionales específicas y del apoyo sistemático de la asistencia internacional.

- Alberto Garrido, Catedrático de economía agraria de la Universidad Politécnica de Madrid, presentó el estudio de investigación sobre *agua virtual y cooperación internacional*, del cual fue su director y que se realizó con el apoyo de la Fundación Canal. De este estudio se incluye posteriormente una detallada síntesis, en la que se incide en las conclusiones a que se llegó y que se estima que son de interés tanto para el sector de la cooperación internacional como para el académico.
- Ana Regina Segura, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Analizó el marco histórico referencial de la cooperación al desarrollo en relación con la seguridad alimentaria, pasando revista al enfoque que, al respecto, tuvieron los cuatro planes directores que han existido desde la aprobación de la ley de cooperación internacional para el desarrollo de 1998; concretamente trató sucesivamente los que tuvieron vigencia entre 2001 y 2004 (el primero), 2005 y 2008 (segundo), 2009 y 2012 (tercero) y el que está actualmente vigente (2013 a 2016). También analizó la estrategia de la cooperación española en la lucha contra el hambre de 2007 y el Plan de Actuación Sectorial de Desarrollo Rural y Lucha contra el Hambre 2011-2012. Caracterizó la evolución de la ayuda oficial al desarrollo española destinada a la seguridad alimentaria y a la alimentación y, por último, aportó unos ejemplos de buenas prácticas de actuación en el sector extendiéndose en el Programa Especial de Seguridad Alimentaria en Centroamérica de la AECID. Todos estos temas están desarrollados en un apartado específico de las conclusiones.

Fruto de las ponencias presentadas y del debate que se suscitó durante el Foro, es el texto que se desarrolla en los apartados siguientes, en los que se caracterizan las relaciones entre el agua y la tierra, la crisis alimentaria, el fenómeno de la apropiación de tierras y agua y, por último, la experiencia de la cooperación española en la seguridad alimentaria.



## 1

# Las demandas de agua

*Este apartado está elaborado con las síntesis de las ponencias de Elías Fereres y José María Álvarez-Coque*

## INTRODUCCIÓN

El agua es un recurso complejo para ser gestionado por el hombre ya que, históricamente, ha tenido asociadas múltiples funciones que han determinado, en buena medida, el desarrollo de la humanidad; efectivamente, entre otros aspectos, el agua es esencial para preservar el entorno ecológico y la biodiversidad, es decir, para la sostenibilidad del planeta, como también lo es para garantizar una vida saludable para los seres vivos, para la fijación de la población al territorio determinando, así, su ordenación y articulación. El agua es fundamental para la actividad productiva, condicionando de forma determinante las posibilidades de desarrollo de las comunidades, y es también un elemento compartido, ya que existen 276 cuencas internacionales en el mundo, lo que la configura como un factor clave tanto en la generación de conflictos potenciales, pero, sobre todo, para la cooperación internacional.

Pero el agua tiene diferentes usos asociados a las distintas actividades humanas cuya satisfacción tiene que ser garantizada atendiendo a consideraciones éticas, sociales y económicas en aras a conseguir una gestión equitativa y sostenible. De hecho, esas diversas funciones y usos están relacionados con rangos de valor tan diferentes que es preciso distinguir categorías, en orden a establecer adecuadas prioridades, derechos y criterios de gestión. Por ejemplo, en la vigente ley de aguas española (Artículo 58), se distinguen los usos y el grado de prioridad siguientes: 1. Abastecimiento de poblaciones; 2. Regadíos y usos agrarios; 3. Usos industriales para producción de energía eléctrica; 4. Otros usos industriales; 5. Acuicultura; 6. Usos recreativos; 7. Navegación y transporte acuático; 8. Otros aprovechamientos.

### USOS, DEMANDAS, DETRACCIONES Y CONSUMOS DE AGUA

Se consideran usos del agua las distintas clases de utilización del recurso, así como cualquier otra actividad que tenga repercusiones significativas en el estado de las aguas. Estos usos incluyen el abastecimiento de poblaciones, regadíos y usos agrarios, usos industriales para producción de energía eléctrica, otros usos industriales, acuicultura, usos recreativos, navegación y transporte acuático. Los usos pueden ser o no consuntivos, teniéndose en cuenta, en su caso, los retornos producidos al medio.

El volumen de la demanda se expresa en términos brutos y netos. En el primer caso, que corresponde al concepto de detracción del medio, se consideran incluidas las pérdidas en transporte, distribución y aplicación por lo que, básicamente, se corresponde con el volumen de agua extraído en el punto de agua, sean en las tomas de los embalses, en los aprovechamientos subterráneos o en cualquier otra fuente de suministro. En el segundo caso, que corresponde al concepto de consumo, no se incluyen tales pérdidas.

Consecuentemente, la diferencia entre los volúmenes detraídos y los consumidos representa las pérdidas de agua que tienen lugar entre el punto de derivación o toma y el de consumo.



**José María García Álvarez-Coque.**  
Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Politécnica de Valencia



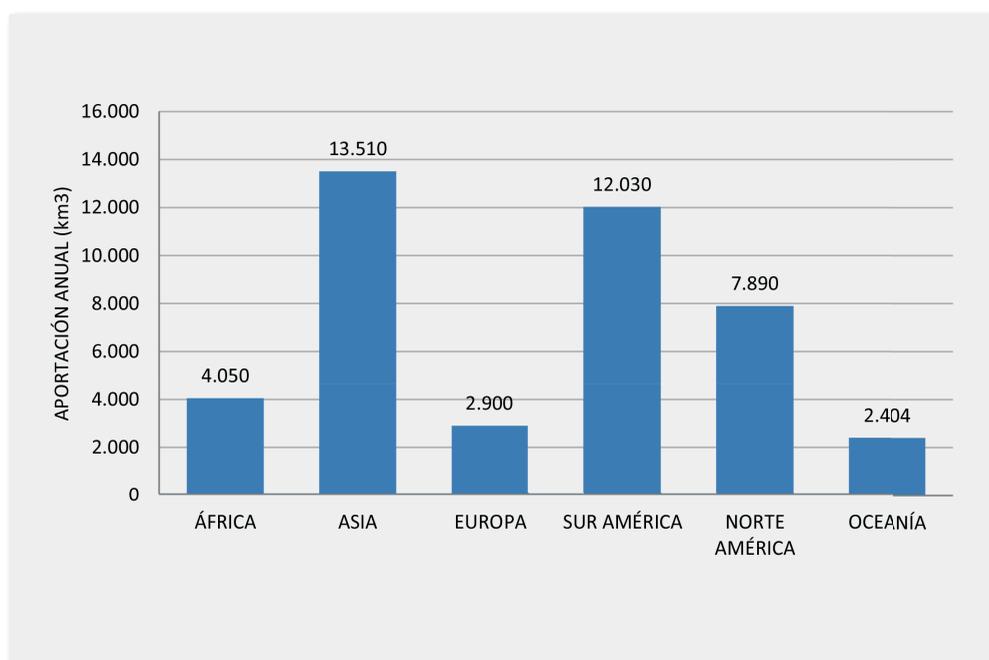
**Elías Fereres.**  
Presidente de la Real Academia de Ingeniería. Catedrático de la Universidad de Córdoba



**José María Medina.**  
Director de Prosalus. Campaña Derecho a la alimentación. Urgente

La complejidad de la gestión del agua queda patente, pues, ya que a partir de unos recursos finitos hay que satisfacer numerosas demandas que compiten entre sí. En términos generales se estima (Shiklomanov, 2003)<sup>1</sup> que en el planeta hay 1.386 millones de km<sup>3</sup> de agua, de los que el 97,5 % es salada -en torno a 1.350,96 millones de km<sup>3</sup>-, y el 2,5 % restante es agua dulce, lo que supone un volumen cercano a los 35 millones de km<sup>3</sup>. Sin embargo la mayor parte del agua dulce no está disponible directamente sino que se encuentra concentrada en los casquetes polares y en acuíferos subterráneos profundos; se estima que el agua que discurre cada año superficialmente por los ríos y arroyos, y es la que abastece a los ecosistemas, recarga los acuíferos y satisface las demandas hídricas de las poblaciones asciende a unos 43.000 km<sup>3</sup> y tiene una desigual distribución regional, tal como se refleja en la figura 1.

**Figura 1. Distribución regional de las aportaciones superficiales**

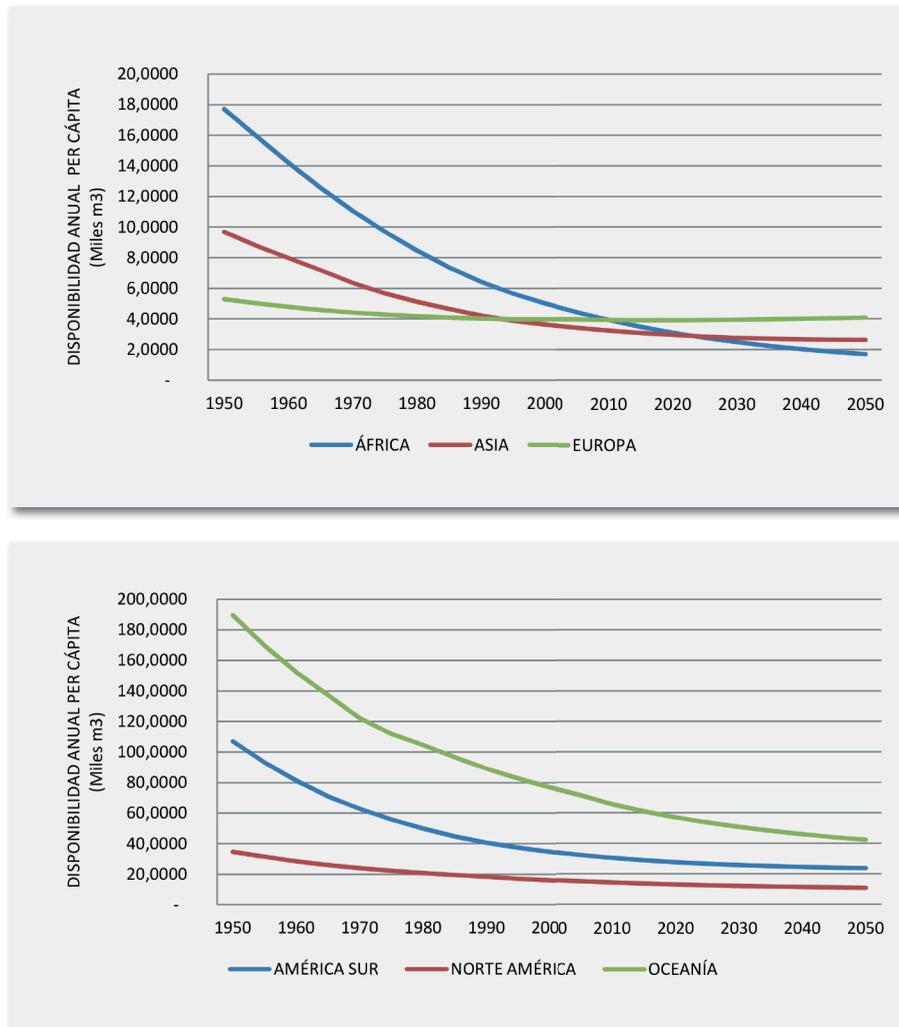


Fuente: Shiklomanov, 2003

El indicador que relaciona este volumen anual que circula por los ríos con la población representa la disponibilidad per cápita de los recursos superficiales que pueden potencialmente aprovecharse para satisfacer todos los usos asociados que existan. Evidentemente, al depender de la población, la disponibilidad anual per cápita tiene una evolución temporal diferente en cada región según como haya sido el crecimiento demográfico experimentado en la misma. En la figura 2 está la evolución de la disponibilidad per cápita en cada una de las seis regiones consideradas.

<sup>1</sup> Shiklomanov I.A. y Rodda J.C. *World Water Resources at the Beginning of the Twenty-First Century*. UNESCO. Cambridge University Press. 2003.

Figura 2. Distribución regional de la disponibilidad anual per cápita



Fuente: Shiklomanov, 2003 y Naciones Unidas, 2012

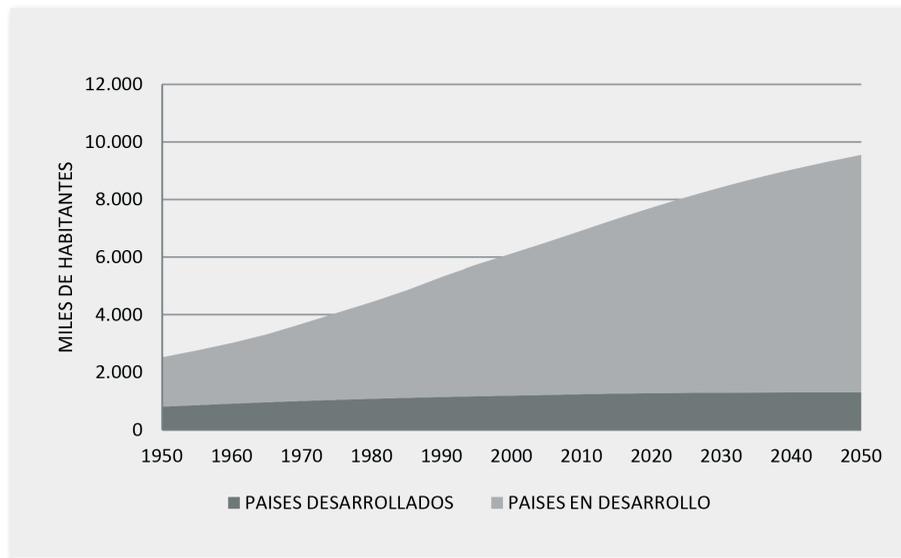
La evolución de la disponibilidad potencial per cápita es muy diferente entre regiones -como se evidencia en la figura 2-, pero también lo es a nivel nacional e, incluso en el interior de los países. Así, en 1950 tan solo Asia y Europa tenían disponibilidades per cápita menores que la media mundial, pero representaban el 77% de la población del planeta. Desde 1975 África se incorpora a las regiones con disponibilidades por debajo de la media; en ese año, la población de estas tres regiones era el 84% de la mundial.

Si se cumplen las previsiones de incremento demográfico de Naciones Unidas (2012)<sup>2</sup> en el escenario de crecimiento medio, resulta que la disponibilidad anual per cápita de agua en el mundo en 2050 será de 4.480 m<sup>3</sup>, pero con una distribución regional muy desigual, de forma que serán mayores en Oceanía (42.269 m<sup>3</sup>), América del sur (23.818 m<sup>3</sup>) y América del norte (10.918 m<sup>3</sup>) y claramente inferiores y por debajo de la media mundial, en Europa (4.090 m<sup>3</sup>), Asia (2.616 m<sup>3</sup>) y África (1.692 m<sup>3</sup>). La razón de que las menores disponibilidades

<sup>2</sup> Naciones Unidas. *World Population Prospects. The 2012 revision. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. 2012*

anuales per cápita de agua se darán en África y Asia, es que estas dos regiones concentran buena parte de los países en desarrollo, que es donde se experimentará el mayor incremento demográfico futuro, tal como está reflejado en la figura 3. Esta situación introduce, sin duda, una componente de incertidumbre a las posibilidades de desarrollo de estas regiones que necesariamente habrá de tenerse en cuenta cuando se concreten las políticas de desarrollo y cooperación internacional, por las graves restricciones que pueden llegar a imponer. En todo caso, queda patente la importancia que la población tiene sobre las posibilidades de disponer de suficiente agua a nivel global, pero sobre todo, a nivel regional y nacional.

**Figura 3. Evolución del crecimiento demográfico**



Fuente: *World Population Prospects. The 2012 revision*. Naciones Unidas

## LAS DEMANDAS

Se suelen distinguir las demandas de agua según se asocien a los sectores a los que está destinada, básicamente agricultura, industria y el urbano; adicionalmente, y atendiendo a la importancia de la evaporación que se produce en los embalses construidos en el planeta, también se la tiene en cuenta ya que, de hecho, supone una detracción de agua que recientemente ya supera en importancia a la industrial y urbana conjuntamente. En este contexto, el volumen de agua demandado depende, en términos generales, de la población, tanto urbana como rural, el nivel de desarrollo y, por tanto, de la importancia de la industria y su producción, las pautas de consumo del agua y los alimentos, la agricultura y la extensión de las zonas regables. Con todos estos condicionantes, y con la irregular calidad de información disponible a nivel global sobre estos aspectos, resultan comprensibles las dificultades que existen para hacer proyecciones futuras sobre la evolución de las demandas de agua, y sobre las discrepancias que existen entre ellas (Gleick, 1998)<sup>3</sup> y (Shiklomanov, 2003). En todo caso, se constata que las diferencias en las distintas proyecciones tienden a ser menores conforme se dispone de datos e información de mayor calidad y se utilizan mejores metodologías y tecnologías en su determinación.

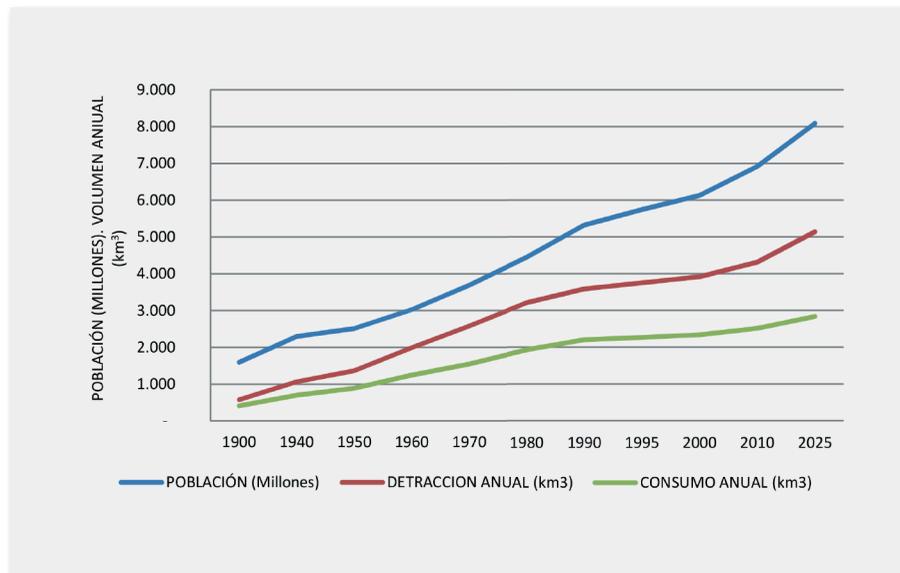
Entre los estudios más recientes dedicados a evaluar tanto los recursos hídricos en el mundo como las demandas de agua está el publicado por la UNESCO en 2003 y editado por I. A. Shiklomanov y J.C. Rodda, y que es el que se ha tomado como referencia para desarrollar

<sup>3</sup> Gleick, P. *Pictures of the future: A review of global water resources projections*. En *The World's Water 2000-2001*. Island Press. 2000.

el presente apartado. En todo caso, existen bases de datos regionales y globales con información sobre las demandas de agua que distinguen las detracciones y los consumos; de todas ellas, cabe resaltar la de *eurostat* que aporta información de los recursos hídricos y demandas ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)), y que cubre el ámbito europeo, y la de *aquastat*, gestionada y mantenida por la FAO, cuyo ámbito de información es global tanto en lo que respecta a los recursos como a las demandas (<http://www.fao.org/nr/water/aquastat/main/indexsp.stm>). Información análoga la aporta el Banco Mundial, pero, en lo fundamental, proviene de la base de datos de *aquastat*. En el Anexo del final de este apartado se incluye, a partir de información de *aquastat*, la relativa a la distribución de las detracciones en el mundo y su distribución sectorial, en la que solo se consideran los ámbitos urbano, agrícola e industrial.

El espectacular incremento de la población experimentado en el planeta durante el siglo pasado -que pasó de unos 1.600 millones de personas en 1900 hasta los más de 6.100 millones en 2000-, la mejora del nivel de vida y la expansión no menos notable de las zonas de regadío -de unos 50 millones de hectáreas al comienzo del siglo XX pasaron a más de 267 millones de hectáreas disponibles actualmente-, ha supuesto que las detracciones de agua se multiplicaran casi por siete durante el siglo pasado, mientras que los consumos tuvieron un crecimiento algo más moderado ya que aumentaron en torno a 5 veces, tal como se refleja en la figura 4.

**Figura 4. Evolución de las demandas globales**



Fuente: Shiklomanov, 2003 y Naciones Unidas 2012

En el cuadro 1 está reflejada la evolución regional de las detracciones y consumos anuales de agua, respectivamente (Shiklomanov 2003).

**Cuadro 1. Evolución regional de las detracciones y consumos de agua**

REGIÓN	DETRACCIONES Y CONSUMOS ANUALES (km <sup>3</sup> )										
	1900	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2010	2025
Europa	37,5	71,0	931,8	185,0	294,0	445,0	491,0	511,0	534,0	578,0	619,0
	<i>17,6</i>	<i>29,8</i>	<i>38,4</i>	<i>53,9</i>	<i>81,8</i>	<i>158,0</i>	<i>183,0</i>	<i>187,0</i>	<i>191,0</i>	<i>202,0</i>	<i>217,0</i>
América del norte	69,6	222,0	289,0	418,0	566,0	675,0	646,0	672,1	695,0	734,0	788,0
	<i>29,2</i>	<i>83,8</i>	<i>108,0</i>	<i>146,0</i>	<i>193,0</i>	<i>232,0</i>	<i>229,0</i>	<i>241,0</i>	<i>250,0</i>	<i>267,0</i>	<i>286,0</i>
América del sur	15,2	27,7	59,4	68,5	85,2	111,0	152,0	166,4	180,0	213,0	257,0
	<i>11,3</i>	<i>20,6</i>	<i>41,7</i>	<i>44,4</i>	<i>57,8</i>	<i>71,0</i>	<i>93,4</i>	<i>97,7</i>	<i>104,0</i>	<i>113,0</i>	<i>123,0</i>
África	41,0	49,0	57,0	86,0	116,0	168,0	199,0	215,0	230,0	270,0	331,0
	<i>34,0</i>	<i>39,0</i>	<i>44,0</i>	<i>66,0</i>	<i>88,0</i>	<i>129,0</i>	<i>150,0</i>	<i>160,0</i>	<i>169,0</i>	<i>190,0</i>	<i>216,0</i>
Asia	414,0	689,0	860,0	1.222,0	1.499,0	1.784,0	2.067,0	2.157,0	2.245,0	2.483,0	3.104,0
	<i>322,0</i>	<i>528,0</i>	<i>654,0</i>	<i>932,0</i>	<i>1.116,0</i>	<i>1.324,0</i>	<i>1.529,0</i>	<i>1.565,0</i>	<i>1.603,0</i>	<i>1.722,0</i>	<i>1.971,0</i>
Oceanía	1,6	6,8	10,1	17,4	23,3	29,4	28,5	30,5	32,6	35,6	39,6
	<i>0,6</i>	<i>3,4</i>	<i>5,2</i>	<i>9,0</i>	<i>11,9</i>	<i>14,6</i>	<i>16,1</i>	<i>17,6</i>	<i>18,9</i>	<i>21,0</i>	<i>23,1</i>
TOTAL	578,9	1.065,5	1.369,3	1.996,9	2.583,5	3.212,4	3.583,5	3.752,0	3.916,6	4.313,6	5.138,6
	<i>414,7</i>	<i>704,6</i>	<i>891,3</i>	<i>1.251,3</i>	<i>1.548,5</i>	<i>1.928,6</i>	<i>2.200,5</i>	<i>2.268,3</i>	<i>2.335,9</i>	<i>2.515,0</i>	<i>2.836,1</i>

Nota. En cursiva están reflejados los valores de los consumos  
Fuente: Shiklomanov, 2003

En 1995 las detracciones globales de agua ascendieron a 3.750 km<sup>3</sup> anuales mientras que los consumos fueron el 61% de las mismas -2.270 km<sup>3</sup>-; a partir de entonces, se prevé que las detracciones aumenten entre el 10 y 12% cada década de forma que alcanzarán los 5.140 km<sup>3</sup> en 2025; por su parte, los consumos aumentarán de forma más moderada hasta los 2.840 km<sup>3</sup>.

De acuerdo con el cuadro 1, actualmente es en Asia donde se producen tanto las mayores detracciones de agua, que representan en torno al 58% de las totales, como los consumos más importantes, que son el 69% del total; también son importantes, aunque en un nivel inferior, las detracciones en América del norte (18%) y Europa (14%). Por cuanto se refiere a la demanda de agua en las regiones consideradas, en 2000 el 57% de la total se localizó en Asia, en Norteamérica el 18% y en Europa el 14%. Hasta 2025 se prevé que los mayores incrementos en las detracciones tengan lugar en África y América del sur, con aumentos del orden de 1,4 veces, y los menores en Europa y América del norte, donde aumentarán 1,1 veces.

En el cuadro 2 se refleja la evolución sectorial de las detracciones y consumos anuales de agua desde 1900; se verifica que actualmente las detracciones destinadas a la agricultura suponen en torno al 62% de las totales, mientras que acapara el 85% del agua total consumida en el planeta; sin embargo, la importancia relativa de la agricultura se prevé que disminuya en el futuro al aumentar la influencia de la industria y el sector urbano, de tal forma que, según las previsiones del cuadro 2, en 2025 las detracciones asociadas a la agricultura aumentarán un 25%, mientras que las de la industria lo harán en un 50% y las del sector urbano en un 80%.

**Cuadro 2. Evolución sectorial de las detracciones y consumos de agua**

SECTOR	DETRACCIONES Y CONSUMOS ANUALES (km³)										
	1900	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2010	2025
Población (Millones)	1,600	2,300	2,516	3,026	3,691	4,449	5,321	5,742	6,128	6,916	8,083
Superficie regada (Millones ha)	47,3	75,9	101,0	142,0	169,0	198,0	243,0	253,0	264,0	288,0	329,0
Agricultura	525,0	891,0	1.125,0	1.551,0	1.834,0	2.191,0	2.412,0	2.494,0	2.570,0	2.747,0	3.113,0
	406,0	678,3	853,0	1.177,0	1.404,0	1.699,0	1.905,0	1.945,0	1.980,5	2.109,0	2.350,0
Industrial	37,6	127,3	182,0	334,0	543,3	686,0	681,0	714,0	748,2	863,0	1.106,0
	3,8	9,5	14,2	24,6	37,2	59,0	73,0	77,0	81,5	101,0	134,3
Urbana	16,0	39,8	52,1	82,7	130,0	206,4	321,5	356,0	388,4	468,4	650,6
	4,6	9,4	13,9	20,3	31,1	41,6	53,5	58,3	64,1	70,0	82,8
Embalses	0,3	7,4	10,2	29,2	76,2	129,0	169,0	188,0	210,0	235,0	269,0
	0,3	7,4	10,2	29,2	76,2	129,0	169,0	188,0	210,0	235,0	269,0
TOTAL	578,9	1.065,5	1.369,3	1.996,9	2.583,5	3.212,4	3.583,5	3.752,0	3.916,6	4.313,6	5.138,6
	414,7	704,6	891,3	1.251,3	1.548,5	1.928,6	2.200,5	2.268,3	2.336,0	2.515,0	2.836,1

Nota. En cursiva están reflejados los valores de los consumos  
Fuente: Shiklomanov, 2003 y Naciones Unidas 2012

Los patrones de consumo sectorial dependen, fundamentalmente, del nivel de desarrollo de las regiones y países, de forma que la importancia relativa del sector industrial es tanto mayor cuanto más desarrollados sean. Este extremo se puede apreciar en el cuadro 3 en el que están reflejados los pesos porcentuales de los sectores considerados en las distintas regiones que se han estudiado.

**Cuadro 3. Importancia sectorial de las detracciones de agua**

REGION	AGRARIA	INDUSTRIAL	URBANA
Europa	22%	57%	22%
América del norte	44%	42%	15%
América del sur	67%	11%	22%
África	82%	5%	13%
Asia	81%	10%	9%
Oceanía	60%	15%	26%
Mundo	69%	19%	12%

Nota. No se consideran las detracciones asociadas a los embalses  
Fuente: Aquastat. Ver el Anexo al final del apartado

Otro dato significativo a tener en cuenta es el relativo a las detracciones y consumos per cápita; en el cuadro 4 está la distribución regional de ambas variables.

**Cuadro 4. Evolución de las detracciones y consumos per cápita**

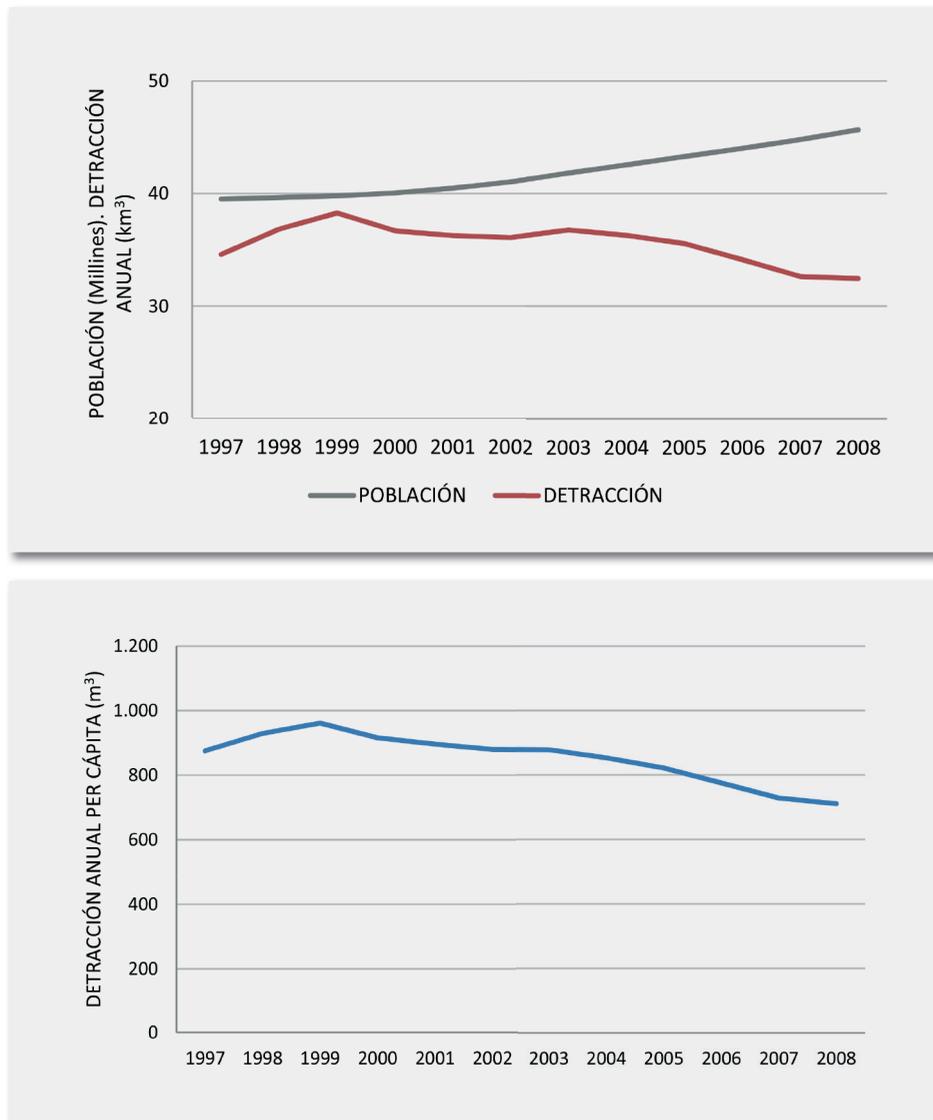
REGIÓN	DETRACCIONES Y CONSUMOS ANUALES PER CÁPITA (m <sup>3</sup> /hab)										
	1900	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2010	2025
Europa	23,44	30,87	37,28	61,14	79,65	100,02	92,28	88,99	87,14	83,57	76,58
	<i>11,00</i>	<i>12,96</i>	<i>15,26</i>	<i>17,81</i>	<i>22,16</i>	<i>35,51</i>	<i>34,39</i>	<i>32,57</i>	<i>31,17</i>	<i>29,21</i>	<i>26,85</i>
América del norte	43,50	96,52	114,86	138,14	153,35	151,72	121,41	117,05	113,41	106,13	97,49
	<i>18,25</i>	<i>36,43</i>	<i>42,93</i>	<i>48,25</i>	<i>52,29</i>	<i>52,15</i>	<i>43,04</i>	<i>41,97</i>	<i>40,80</i>	<i>38,61</i>	<i>35,38</i>
América del sur	9,50	12,04	23,61	22,64	23,08	24,95	28,57	28,98	29,37	30,80	31,80
	<i>7,06</i>	<i>8,96</i>	<i>16,57</i>	<i>14,67</i>	<i>15,66</i>	<i>15,96</i>	<i>17,55</i>	<i>17,01</i>	<i>16,97</i>	<i>16,34</i>	<i>15,22</i>
África	25,63	21,30	22,66	28,42	31,43	37,76	37,40	37,44	37,53	39,04	40,95
	<i>21,25</i>	<i>16,96</i>	<i>17,49</i>	<i>21,81</i>	<i>23,84</i>	<i>29,00</i>	<i>28,19</i>	<i>27,86</i>	<i>27,58</i>	<i>27,47</i>	<i>26,72</i>
Asia	258,75	299,57	341,81	403,83	406,12	400,99	388,46	375,65	366,35	359,02	384,02
	<i>201,25</i>	<i>229,57</i>	<i>259,94</i>	<i>308,00</i>	<i>302,36</i>	<i>297,59</i>	<i>287,35</i>	<i>272,55</i>	<i>261,59</i>	<i>248,99</i>	<i>243,85</i>
Oceanía	1,00	2,96	4,01	5,75	6,31	6,61	5,36	5,31	5,32	5,15	4,90
	<i>0,38</i>	<i>1,48</i>	<i>2,07</i>	<i>2,97</i>	<i>3,22</i>	<i>3,28</i>	<i>3,03</i>	<i>3,07</i>	<i>3,08</i>	<i>3,04</i>	<i>2,86</i>
TOTAL	<b>361,81</b>	<b>463,26</b>	<b>544,24</b>	<b>659,91</b>	<b>699,95</b>	<b>722,05</b>	<b>673,46</b>	<b>653,43</b>	<b>639,13</b>	<b>623,71</b>	<b>635,73</b>
	<i>259,19</i>	<i>306,35</i>	<i>354,25</i>	<i>413,52</i>	<i>419,53</i>	<i>433,49</i>	<i>413,55</i>	<i>395,04</i>	<i>381,18</i>	<i>363,65</i>	<i>350,87</i>

Nota. En cursiva están reflejados los valores de los consumos  
Fuente: Shiklomanov, 2003 y Naciones Unidas 2012

Se verifica que las demandas de agua en el pasado no solo aumentaron en términos absolutos, sino que experimentaron también un crecimiento notable en términos per cápita, al menos hasta la década de los años 80, cuando alcanzaron sus valores máximos a nivel global, disminuyendo desde entonces más de un 15% en 2010. Esta circunstancia es representativa de las mejoras introducidas en la gestión de los recursos y en una mayor eficiencia y eficacia que se ha conseguido en el uso del agua; pero también refleja que el consumo del recurso se realiza de forma más sostenible y responsable.

En el caso de España, se verifica que desde 1999 las detracciones de agua han decrecido sostenidamente, a pesar del incremento de la población que ha tenido lugar; también disminuyeron desde ese año las detracciones anuales per cápita, como se aprecia en la figura 5. Especialmente significativo es el dato de la disminución de las detracciones per cápita.

**Figura 5. Evolución del crecimiento demográfico**



## LA ESCASEZ DEL AGUA

Conforme crecen las demandas asociadas al agua, y se intensifica su competencia, la escasez de agua se hace patente de diversas formas y surgen incertidumbres en cuanto a si hay suficiente tierra, agua y capacidades humanas para asegurar las demandas para los próximos 50 años o si, por el contrario, se *acabará el agua*. Si siguen las tendencias actuales se tiene el convencimiento de que surgirán crisis en muchas zonas del planeta motivadas por el agua; solo si se mejora la gestión de los recursos y de la demanda se estará en disposición de afrontar adecuadamente los retos futuros de los recursos hídricos.

De todos los sectores demandantes de agua, la agricultura es el más importante ya que representa el 62% del total de los volúmenes de agua detraídos y en torno del 85% del agua consumida. El principal inductor del crecimiento de la demanda agrícola de agua es el crecimiento demográfico mundial, especialmente localizado en los países en desarrollo; adicionalmente, el crecimiento económico de los países emergentes influye en la demanda global por los cambios en la dieta alimentaria que incluye carne y productos lácteos que requieren importantes cantidades de agua. Se prevé que será necesario un 60% más de alimentos hasta 2050 para satisfacer la demanda de una población que alcanzará los 9.500 millones de personas.

El resultado de las circunstancias anteriores será que la demanda de agua por parte del sector agrícola incrementará la escasez de agua en algunas regiones del planeta, incluyendo algunas que disponen actualmente de suficientes recursos hídricos. Es obvia, pues, la importancia que la agricultura y la producción de alimentos tienen sobre el conjunto de las demandas de agua y su influencia en las potenciales situaciones de escasez que puedan producirse en el futuro.

Existen diferentes definiciones de *escasez de agua*; una primera es la que asocia una situación de escasez cuando hay un desfase entre el agua disponible y la demandada en un sector concreto y en un contexto específico, con unas condiciones administrativas y de disponibilidad de infraestructuras concretas. De esta forma la escasez se caracteriza por la existencia de demandas insatisfechas, tensiones entre los distintos usuarios, competencia por el agua, sobreexplotación de los recursos subterráneos, y flujos superficiales escasos para las necesidades ambientales.

Hay que tener en cuenta que la escasez de agua es una circunstancia cambiante, por lo que varía en el tiempo debido a la propia variabilidad hidrológica, pero también atendiendo a las capacidades humanas para anticipar la evolución de las demandas de agua mediante la implementación de políticas, planes y gestión de los recursos hídricos. La escasez puede ser el resultado de la aplicación de políticas cortoplacistas que promuevan el desarrollo sin tener en cuenta los recursos disponibles. Las situaciones se agravan cuando hay un incremento de la demanda y un decremento de la disponibilidad de los recursos o una disminución en la calidad del agua. La escasez puede darse, incluso, en circunstancias en las que se disponga de volúmenes de agua suficientes pero no se cuente con la institucionalidad para gestionarlos o con las infraestructuras necesarias para aprovecharlos.

Se pueden definir dos situaciones relacionadas con la escasez de agua, como son aquellas en las que hay restricciones de agua y las caracterizadas por el estrés hídrico. En la primera hay una limitación en el acceso al agua de calidad aceptable, motivada por la insuficiencia de caudales disponibles, por cuestiones estrictamente hidrológicas, anuales o estacionales, o por falta de infraestructuras o deficiencias en su mantenimiento. Por su parte, una situación de estrés hídrico sirve para caracterizar diversas circunstancias como conflictos por el agua, merma en los niveles de servicio, pérdida de cosechas e inseguridad alimentaria, entre otros.

Además, en el contexto de la escasez se distinguen dos dimensiones, como son la física y la económica. En la primera, no se dispone de agua suficiente para garantizar todas las demandas, incluidas las medioambientales; se manifiesta por la degradación medioambiental, disminución de los niveles freáticos y conflictos que favorecen a los usuarios con mayor influencia. La escasez económica se corresponde con una situación en

la que no hay inversión, se carece de las capacidades humanas para gestionar el recurso y satisfacer las demandas de agua; se manifiesta por la carencia de infraestructuras, lo que limita o impide el acceso al agua para satisfacer las demandas.

En definitiva, se diferencia entre la escasez en la disponibilidad de agua de calidad aceptable por cuestiones meramente físicas o hidrológicas, la motivada por la falta de infraestructuras adecuadas por restricciones presupuestarias, técnicas o de otra índole, y la debida a la limitación en el acceso a los servicios de agua debida a deficiencias de las instituciones responsables.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se han propuesto varios indicadores para caracterizar la escasez de agua; en general, y sobre todo los primeros en ser usados, cumplen la condición de ser de fácil aplicación a nivel regional y nacional, pero tienen importantes limitaciones a escala subnacional ya que no es posible aplicarlos sin el apoyo de estudios de detalle. Todos los indicadores propuestos utilizan las bases de datos del sistema de Naciones Unidas para determinar las variables que contemplan, lo que los hace de fácil aplicación.

El primer indicador utilizado para caracterizar la escasez de agua fue el propuesto por (Falkenmark y Widstrand, 1992)<sup>4</sup> que, a partir de la disponibilidad anual per cápita, delimita los niveles de escasez siguientes:

- Escasez absoluta, cuando es inferior a 500 m<sup>3</sup>
- Escasez, cuando está entre 500 y 1.000 m<sup>3</sup>
- Estrés, cuando está entre 1.000 y 1.700 m<sup>3</sup>
- Escasez ocasional o local, sin estrés, cuando es superior a 1.700 m<sup>3</sup>

Este indicador se determina fácilmente a partir de las bases de datos de población de Naciones Unidas y la de *aquastat* de FAO para los recursos, por lo que es de amplia utilización en estudios de viabilidad regionales y nacionales. Sin embargo, se le suele criticar porque, al obviar la demanda, ciertamente es de relativo valor para los planificadores y gestores del recurso.

La limitación anterior se obvia al caracterizar la escasez de agua mediante la relación entre las detracciones y los recursos potencialmente disponibles; con este indicador se suelen considerar las siguientes situaciones (Shiklomanov, 2003): sin presión relevante sobre los recursos, cuando la relación es menor del 10%; con presión moderada, cuando está entre el 10 y el 20%; con presión relevante, cuando está entre el 20 y el 40%, y con alta presión, cuando la relación es mayor del 40%.

Este indicador aporta un dato ilustrativo de la capacidad de cada entorno geográfico, sea región, país o cuenca, de satisfacer las demandas de agua. En el cuadro 5 se representa la evolución de este indicador para cada una de las regiones consideradas entre 1900 y 2025.

4 Falkenmark, M. y Widstrand, C. *Population and water resources: A delicate balance*. Population Bulletin. 1992

**Cuadro 5. Evolución de la relación entre detracciones y recursos (%)**

REGIÓN	RELACIÓN DETRACCIONES ANUALES-RECURSOS (%)										
	1900	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2010	2025
Europa	1,29	3,31	4,69	7,79	11,21	15,48	16,62	15,69	15,97	18,45	19,28
América del norte	0,88	2,80	3,64	5,20	7,03	8,57	8,28	8,69	8,94	9,43	9,96
América del sur	0,13	0,27	0,41	0,55	0,72	0,97	1,26	1,39	1,51	1,77	2,16
África	1,00	1,21	1,38	2,20	3,04	4,10	5,01	5,41	5,80	6,79	8,32
Asia	3,06	5,05	6,24	8,61	10,49	12,89	15,65	16,51	17,45	19,45	24,09
Oceanía	0,07	0,28	0,43	0,60	0,83	0,98	1,19	1,26	1,35	1,49	1,64
<b>MUNDO</b>	<b>1,35</b>	<b>2,54</b>	<b>3,23</b>	<b>4,60</b>	<b>5,91</b>	<b>7,42</b>	<b>8,49</b>	<b>8,85</b>	<b>9,29</b>	<b>10,36</b>	<b>12,24</b>

Fuente: Shiklomanov, 2003

4 Falkenmark, M. y Widstrand, C. Population and water resources: A delicate balance. Population Bulletin. 1992

A partir del cuadro 5, se concluye que en 1950 ninguna región estaba expuesta a presiones sobre sus recursos hídricos superficiales; en 1970, Asia y Europa estaban sometidas a una presión moderada y en 2000 América del norte empezaba a experimentar una presión moderada sobre sus recursos. Por último, se prevé que en 2025 Asia y Europa padezcan presiones relevantes sobre sus recursos hídricos y que éstas sean moderadas en América del norte.

Las situaciones globales dan pie a escenarios nacionales con mayores diferencias, que llegan a configurar moderadas y altas presiones, y que actualmente afectan a cerca del 70% de la población mundial. En todo caso, conviene resaltar que en todas las regiones, excepto en América del sur, existen zonas en las que la proporción de las detracciones de agua en relación con los recursos tienen grandes diferencias; por ejemplo, en la Europa meridional la relación está entre el 25 y 30%, mientras que en Europa del norte no llega al 3%. En el norte de África se detraen hasta el 99% de los recursos disponibles, mientras que en otras regiones la relación es muy baja; esta situación se repite en Asia, donde hay zonas como Asia central, meridional y occidental donde las detracciones alcanzan hasta el 80% de los recursos y otras, como Siberia, donde no llegan al 1%. Se prevé que estas situaciones se agraven y generalicen en 2025 llegando a alcanzar valores críticos que pudieran llegar a afectar al 80% de la población mundial.

Por último, otro indicador de la escasez de agua es el propuesto por el *International Water Management Institute* (IWMI, 2007)<sup>5</sup> en el que se tienen en cuenta consideraciones físicas e hidrológicas, económicas e institucionales y distingue las circunstancias siguientes:

- Poca o ninguna escasez, cuando se dispone de abundantes recursos y las detracciones son menos del 25% de los recursos
- Escasez física. Más del 75% de los recursos superficiales son detraídos para satisfacer las demandas de los sectores agrícola, industrial y urbano. Según esta definición, que relaciona los recursos disponibles con las demandas, las zonas áridas no son necesariamente escasas en agua

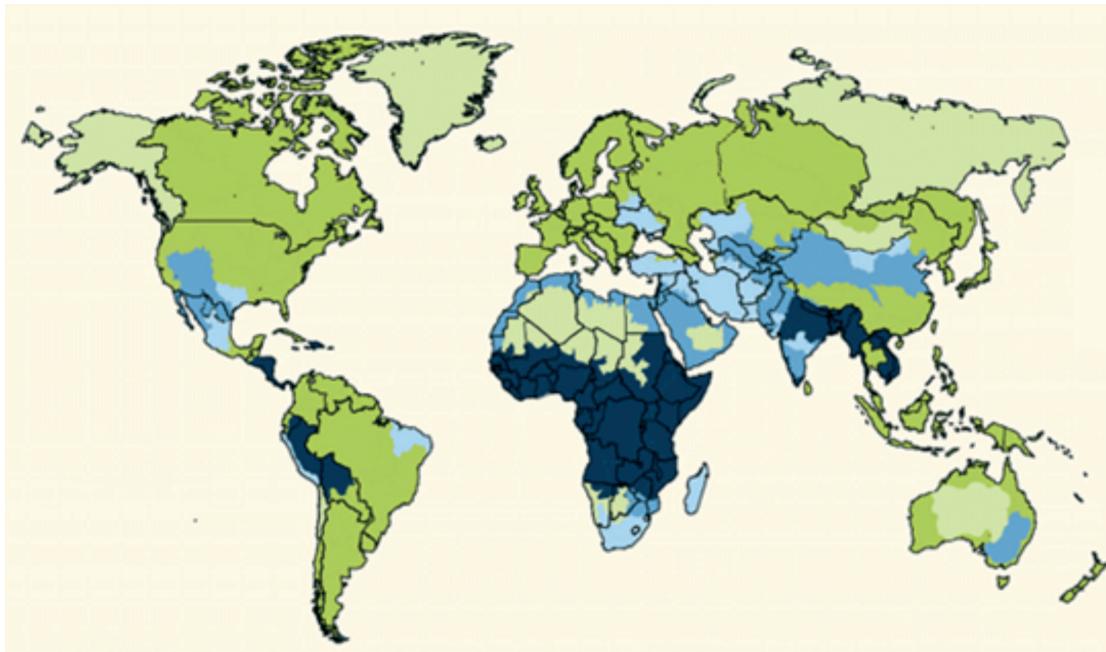
5 International Water Management Institute (IWMI). *Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture*. 2007.



- Próximo a la escasez física. Más del 60% de los recursos superficiales son detraídos; las cuencas y regiones que estén próximas a la escasez física serán las que en el futuro cercano sufran la escasez del agua
- Escasez económica. Aunque se disponga de suficientes recursos hídricos, las limitaciones humanas, institucionales y financieras limitan o impiden el acceso al agua. Los recursos abundan en relación con los usos del agua, con menos del 25% del agua disponible se detrae para satisfacer necesidades humanas

Con estas consideraciones, el IWMI preparó el mapa de la figura 6, en la que está representada la situación de los recursos hídricos globales.

**Figura 6. Escasez física y económica global**



- Poca o ninguna escasez
- Escasez física
- Próximo a la escasez física
- Escasez económica
- No estimado

Fuente: Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture. 2007

El mapa es ilustrativo de la crítica situación de África, con el Norte con problemas de escasez física –que se extiende al Medio Oriente-, y la parte subsahariana con escasez económica. Escasez física se experimenta también en China e India, el sureste de Australia, el noreste de Brasil –el *Sertao*-, las cuencas peruanas que vierten al Océano Pacífico, Méjico y la cuenca del río Colorado, compartida entre Estados Unidos y Méjico. Por su parte, se detecta escasez económica en Perú, Bolivia, América central, zonas de India, China y el sudeste asiático.

## ANEXO. DETRACCIONES DE AGUA POR PAÍS Y SECTOR

FAO. 2013. Base de datos AQUASTAT. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Sitio web accedido el [22/11/2013. 12:45]

REGIÓN	PAIS	DETRACCIÓN (km <sup>3</sup> /año)			
		TOTAL	AGRARIA	INDUSTRIAL	URBANA
ÁFRICA	Angola	0,7058	0,1467	0,2396	0,3195
	Argelia	6,0339	3,5020	0,9509	1,5810
	Benín	0,1300	0,0590	0,0300	0,0410
	Botswana	0,2067	0,0800	0,0389	0,0878
	Burkina Faso	0,8180	0,4207	0,0217	0,3756
	Burundi	0,2801	0,2220	0,0150	0,0431
	Cabo Verde	0,0270	0,0250	0,0004	0,0016
	Camerún	1,0884	0,7370	0,1046	0,2468
	Chad	0,8796	0,6722	0,1037	0,1037
	Comoras	0,0100	0,0047	0,0005	0,0048
	Congo	0,0917	0,0040	0,0240	0,0637
	Costa de Marfil	1,5492	0,5953	0,3180	0,6359
	Djibouti	0,0190	0,0030		0,0160
	Egipto	68,3000	59,0000	4,0000	5,3000
	Eritrea	0,5820	0,5500	0,0010	0,0310
	Etiopía	6,0651	5,2040	0,0511	0,8100
	Gabón	0,1391	0,0403	0,0141	0,0847
	Gambia	0,1016	0,0392	0,0212	0,0412
	Ghana	0,9820	0,6520	0,0950	0,2350
	Guinea	0,5739	0,2929	0,0562	0,2248
	Guinea-Bissau	0,1900	0,1440	0,0119	0,0341
	Guinea Ecuatorial	0,0198	0,0010	0,0030	0,0158
	Kenia	2,7350	2,1650	0,1000	0,4700
	Lesoto	0,0438	0,0038	0,0200	0,0200
	Liberia	0,1459	0,0123	0,0534	0,0802
	Libia	4,3260	3,5840	0,1320	0,6100
	Madagascar	16,5875	16,1300	0,1619	0,2956
	Malawi	1,3568	1,1660	0,0477	0,1431
	Mali	6,5460	5,9000	0,0560	0,5900
	Marruecos	13,1146	11,0100	0,4766	1,6280
	Mauricio	0,7250	0,4910	0,0200	0,2140
	Mauritania	1,3502	1,2230	0,0318	0,0954
	Mozambique	0,9799	0,6900	0,0362	0,2537
	Namibia	0,2880	0,2010	0,0140	0,0730
	Níger	0,9836	0,6565	0,0327	0,2944
	Nigeria	13,1110	7,0470	1,9650	4,0990
	República Centroafricana	0,0725	0,0004	0,0120	0,0601
	República Democrática de Congo	0,6836	0,0719	0,1468	0,4649
	República Unida de Tanzania	5,1840	4,6320	0,0250	0,5270
	Ruanda	0,1839	0,1020	0,0205	0,0614
Senegal	2,2210	2,0650	0,0580	0,0980	
Seychelles	0,0137	0,0009	0,0038	0,0090	
Sierra Leona	0,2122	0,0457	0,0555	0,1110	

REGIÓN	PAIS	DETRACCIÓN (km³/año)			
		TOTAL	AGRARIA	INDUSTRIAL	URBANA
	Somalia	3,2980	3,2810	0,0020	0,0150
	Sudáfrica	13,6765	7,8360	0,9475	4,8930
	Sudán y Sudán del Sur	27,5931	26,1500	0,3001	1,1430
	Suazilandia	1,0680	1,0060	0,0207	0,0413
	Togo	0,2230	0,0760	0,0063	0,1407
	Túnez	2,6400	2,1650	0,1100	0,3650
	Uganda	0,2791	0,1200	0,0442	0,1149
	Zambia	1,5720	1,1520	0,1300	0,2900
	Zimbabue	4,2050	3,3180	0,2980	0,5890
<b>Total África</b>		<b>214,2118</b>	<b>174,6965</b>	<b>11,4285</b>	<b>28,0868</b>
<b>AMERICA</b>	Antigua y Barbuda	0,0084	0,0013	0,0018	0,0053
	Argentina	33,7360	21,5200	4,3960	7,8200
	Barbados	0,1010	0,0548	0,0264	0,0198
	Belice	0,2223	0,1023	0,1100	0,0100
	Bolivia (Estado Plurinacional de)	2,9071	1,7770	0,4010	0,7291
	Brasil	58,0700	31,7000	10,1400	16,2300
	Canadá	45,3090	4,7490	31,5700	8,9900
	Chile	26,6720	22,8900	2,6100	1,1720
	Colombia	14,2942	5,8670	0,5822	7,8450
	Costa Rica	5,3230	4,0730	0,4600	0,7900
	Cuba	5,5167	3,5690	0,7607	1,1870
	Ecuador	9,9180	8,0760	0,5490	1,2930
	El Salvador	1,8419	1,1760	0,2561	0,4098
	Estados Unidos de América	478,4400	192,4000	220,6000	65,4400
	Granada	0,0022	0,0022		
	Guatemala	3,4606	1,8860	1,0630	0,5116
	Guyana	1,4447	1,3630	0,0204	0,0613
	Haití	1,5186	1,2090	0,0516	0,2580
	Honduras	2,1156	1,2800	0,4915	0,3441
	Jamaica	0,8607	0,4483	0,1375	0,2749
	México	80,3000	61,5800	7,2800	11,4400
	Nicaragua	2,0289	1,4890	0,0736	0,4663
	Panamá	0,9691	0,6871	0,0191	0,2629
	Paraguay	0,4900	0,3500	0,0400	0,1000
	Perú	20,0450	16,4200	1,9830	1,6420
	Puerto Rico	0,9950	0,0738	0,0169	0,9043
	República Dominicana	5,4725	3,9490	0,0795	1,4440
	Saint Kitts y Nevis	0,0002	0,0002	-	-
	San Vicente y las Granadinas	0,0101	0,0101	-	-
Surinam	0,4811	0,4311	0,0200	0,0300	
Trinidad y Tobago	0,2597	0,0200	0,0661	0,1736	
Uruguay	3,6600	3,1700	0,0800	0,4100	
Venezuela (República Bolivariana de)	22,6263	16,7100	0,7933	5,1230	
<b>Total América</b>		<b>829,0999</b>	<b>409,0342</b>	<b>284,6787</b>	<b>135,3870</b>
<b>ASIA</b>	Afganistán	20,3729	20,0000	0,1695	0,2034
	Arabia Saudita	23,6700	20,8300	0,7100	2,1300
	Armenia	2,1210	1,1530	0,1250	0,8430

REGIÓN	PAIS	DETRACCIÓN (km <sup>3</sup> /año)			
		TOTAL	AGRARIA	INDUSTRIAL	URBANA
	Azerbaiyán	12,9810	10,1000	2,3600	0,5210
	Bahrein	0,3574	0,1592	0,0203	0,1779
	Bangladesh	35,8700	31,5000	0,7700	3,6000
	Bután	0,3380	0,3180	0,0030	0,0170
	Brunei Darussalam	0,1568	0,0053	-	0,1515
	Camboya	2,1840	2,0530	0,0330	0,0980
	China	554,1300	358,0000	128,6000	67,5300
	Emiratos Árabes Unidos	3,9980	3,3120	0,0690	0,6170
	Filipinas	81,5590	67,0700	8,2540	6,2350
	Georgia	1,8130	1,0550	0,4000	0,3580
	India	761,0000	688,0000	17,0000	56,0000
	Indonesia	131,4000	92,7600	24,6500	13,9900
	Irán (República Islámica de)	93,3000	86,0000	1,1000	6,2000
	Iraq	66,0000	52,0000	9,7000	4,3000
	Israel	1,8410	1,0160	0,1130	0,7120
	Japón	87,8200	54,6200	15,8000	17,4000
	Jordania	0,9409	0,6112	0,0384	0,2913
	Kazajstán	21,1410	14,0000	6,2630	0,8780
	Kirguistán	7,6600	7,1000	0,3360	0,2240
	Kuwait	0,9635	0,4919	0,0233	0,4483
	Líbano	1,3100	0,7800	0,1500	0,3800
	Malasia	11,1950	2,5050	4,7880	3,9020
	Maldivas	0,0059	-	0,0003	0,0056
	Mongolia	0,5510	0,2420	0,2380	0,0710
	Myanmar	33,3914	29,5700	0,4984	3,3230
	Nepal	9,4971	9,3200	0,0295	0,1476
	Omán	1,3210	1,1680	0,0190	0,1340
	Pakistán	183,4500	172,4000	1,4000	9,6500
	Papúa Nueva Guinea	0,3921	0,0010	0,1676	0,2235
	Qatar	0,4440	0,2620	0,0080	0,1740
	República Árabe Siria	16,7604	14,6700	0,6154	1,4750
	República de Corea	25,6300	15,9600	3,0500	6,6200
	República Democrática Popular Lao	3,4930	3,1930	0,1700	0,1300
	República Popular Democrática de Corea	8,6578	6,6100	1,1450	0,9028
	Singapur	2,2990	-	1,2210	1,0780
	Sri Lanka	12,9460	11,3100	0,8310	0,8050
	Tailandia	57,3060	51,7900	2,7770	2,7390
	Tayikistán	11,4948	10,4400	0,4078	0,6470
	Territorio Palestino Ocupado	0,4180	0,1890	0,0290	0,2000
	Timor-Leste	1,1720	1,0710	0,0020	0,0990
	Turkmenistán	27,9540	26,3600	0,8390	0,7550
	Turquía	44,5000	34,0000	4,3000	6,2000
	Uzbekistán	56,0000	50,4000	1,5000	4,1000
	Viet Nam	82,0300	77,7500	3,0740	1,2060
	Yemen	3,5650	3,2350	0,0650	0,2650
<b>Total Asia</b>		<b>2.507,4010</b>	<b>2.035,3806</b>	<b>243,8625</b>	<b>228,1579</b>

REGIÓN	PAIS	DETRACCIÓN (km³/año)			
		TOTAL	AGRARIA	INDUSTRIAL	URBANA
EUROPA	Albania	1,3107	0,5176	0,2318	0,5613
	Alemania	32,2990	0,0810	27,0900	5,1280
	Austria	3,4030	0,1000	2,6950	0,6080
	Belarús	3,5160	0,1140	2,2680	1,1340
	Bélgica	6,2160	0,0370	5,4510	0,7280
	Bosnia y Herzegovina	0,3844	-	0,0488	0,3356
	Bulgaria	6,1190	0,9960	4,1450	0,9780
	Chipre	0,1840	0,1590	0,0060	0,0190
	Croacia	0,6286	0,0086	0,0860	0,5340
	Dinamarca	0,6600	0,2380	0,0360	0,3860
	Eslovaquia	0,6838	0,0178	0,3460	0,3200
	Eslovenia	0,9420	0,0020	0,7750	0,1650
	España	32,4610	19,6400	7,0560	5,7650
	Estonia	1,7920	0,0040	1,7340	0,0540
	Federación de Rusia	66,2000	13,2000	39,6000	13,4000
	Finlandia	1,6340	0,0500	1,1800	0,4040
	Francia	30,8380	3,1430	21,9200	5,7750
	Grecia	9,4710	8,4580	0,1670	0,8460
	Hungría	5,5830	0,3050	4,6110	0,6670
	Irlanda	0,8533	0,0033	0,0510	0,7990
	Islandia	0,1650	0,0700	0,0140	0,0810
	Italia	38,2750	12,8900	16,2900	9,0950
	La ex República Yugoslava de Macedonia	1,0280	0,1260	0,6850	0,2170
	Letonia	0,3840	0,0510	0,1730	0,1600
	Lituania	2,3750	0,0790	2,1400	0,1560
	Luxemburgo	0,0658	0,0008	0,0220	0,0430
	Malta	0,0539	0,0190	0,0005	0,0344
	Mónaco	0,0050	-	-	0,0050
	Montenegro	0,1609	0,0017	0,0628	0,0964
	Noruega	2,9390	0,8450	1,2610	0,8330
Países Bajos	10,6060	0,0710	9,2830	1,2520	
Polonia	11,9590	1,1590	7,1330	3,6670	
Portugal	8,9040	6,1780	1,6400	1,0860	
Reino Unido	12,8150	1,1110	4,2850	7,4190	
República Checa	1,7090	0,0400	0,9600	0,7090	
República de Moldava	1,0675	0,0390	0,8825	0,1460	
Rumania	6,8760	1,1710	4,2000	1,5050	
Serbia	4,1210	0,0770	3,3610	0,6830	
Suecia	2,6160	0,1070	1,5350	0,9740	
Suiza	2,5754	0,0684	1,5030	1,0040	
Ucrania	19,4310	1,3770	13,4400	4,6140	
<b>Total Europa</b>		<b>333,3103</b>	<b>72,5552</b>	<b>188,3684</b>	<b>72,3867</b>
OCEANÍA	Australia	13,2790	7,3590	2,4000	3,5200
	Fiji	0,0849	0,0500	0,0096	0,0253
	Nueva Zelandia	4,4270	3,2070	0,2000	1,0200
<b>Total Oceanía</b>		<b>17,7909</b>	<b>10,6160</b>	<b>2,6096</b>	<b>4,5653</b>



## 2 El contexto internacional de crisis alimentaria

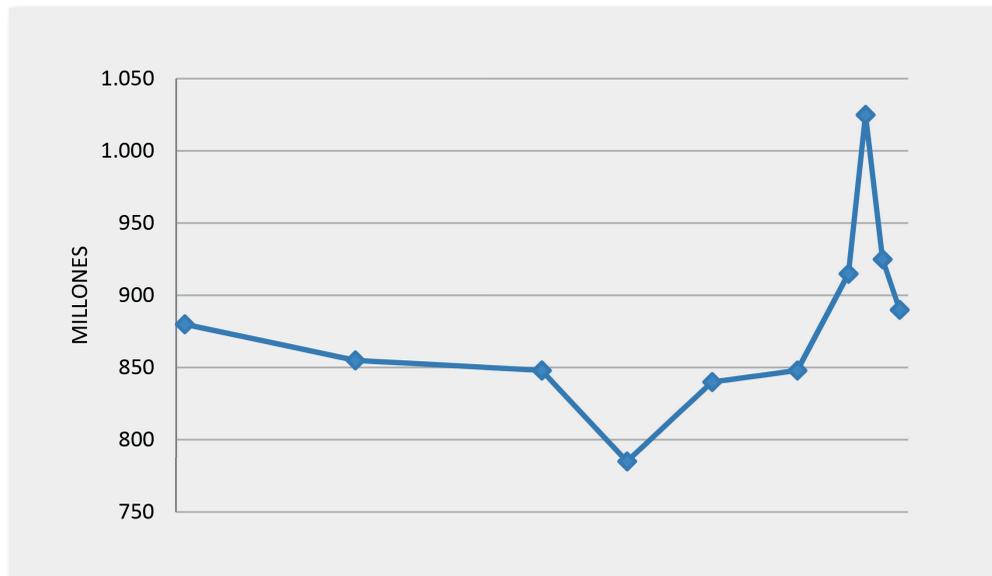
José Mª Medina Rey  
 Director de PROSALUS  
 Coordinador de la campaña "Derecho a la alimentación. URGENTE"

### EL PROBLEMA DEL HAMBRE

A pesar de los compromisos internacionales de lucha contra el hambre que se han producido en los últimos 20 años, la realidad es que a día de hoy todavía 1 de cada 8 personas en el mundo están subalimentadas. Si nos fijamos no solamente en el suministro de energía alimentaria sino en el déficit de micronutrientes, podemos elevar a 2.000 millones el número de los que padecen hambre oculta. Y si nos fijamos no sólo en las formas de desnutrición, sino también en otras formas de malnutrición (sobrepeso, obesidad), podemos decir que la mitad de la población mundial tiene algún problema de malnutrición que podrá repercutir negativamente en su salud. Así, el 25 % de los niños y niñas de países en desarrollo están subnutridos, lo que afectará a su desarrollo físico y cognitivo.

La evolución del número de personas hambrientas en las últimas cuatro décadas representada en la figura 7 permite comprobar que, precisamente cuando se concretó el mayor compromiso en la lucha contra el hambre (el objetivo de reducir a la mitad el número de personas hambrientas antes de 2015, establecido en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996), se produjo un incremento sustancial del hambre en el mundo.

Figura 7. Evolución del número de personas hambrientas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por FAO

## LA CRISIS ALIMENTARIA DE 2008

El episodio principal se produjo en 2008, cuando se dispararon los precios internacionales de los alimentos básicos, alcanzando incrementos de hasta un 40% en muchos lugares del mundo. Los precios de exportación del maíz duplicaron los del año anterior, los precios del trigo fueron alrededor de un 40% más altos que en el 2007 y, en ese año, los precios del arroz se triplicaron.

Las consecuencias más inmediatas de la crisis fueron las protestas y revueltas registradas en distintos lugares del planeta. En 2008, se sucedieron marchas contra el hambre, enfrentamientos callejeros y actos de pillaje en países como Indonesia, Tailandia, Filipinas, Haití, Mauritania, Marruecos, Yemen, Pakistán, Guinea, Mozambique, Senegal, Camerún y Burkina Faso. Las revueltas se saldaron con centenares de detenidos y muertos (en Camerún más de 100 personas perdieron la vida en enfrentamientos con la policía). Todos los países mencionados concentran bolsas importantes de población pobre, que es la más vulnerable, puesto que destina entre el 60 y el 80% de sus ingresos para la compra de alimentos.

El impacto de esta crisis llevó a que en 2009, según los datos manejados por la FAO, la cifra de personas viviendo en situación de hambre superara por primera vez en la historia el umbral de los 1.000 millones. Realmente, la crisis alimentaria agudizó el fracaso que la comunidad internacional había tenido en los últimos 15 años en sus compromisos de lucha contra el hambre. Recordemos que en la Cumbre Mundial de la Alimentación, convocada por la FAO en Roma en 1996, los Estados miembros de la FAO firmaron la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, en la que se reafirma el derecho de toda persona a una alimentación adecuada y a estar protegida contra el hambre y se establece el compromiso de reducir a la mitad el número de personas viviendo en situación de hambre a más tardar en el año 2015. La realidad fue que desde 1996 el número de personas hambrientas no sólo no disminuyó sino que aumentó año a año sin que la comunidad internacional reaccionara hasta la crisis alimentaria de 2008.

A partir de julio de 2010, Rusia sufrió la mayor sequía del último siglo. Se estima que la oleada de incendios que la acompañó destruyó más de 10 millones de hectáreas de cultivo, por lo que los precios del trigo y la cebada subieron un 50% en pocas semanas. Esto llevó al gobierno ruso a suspender temporalmente las exportaciones de trigo, cebada, centeno y maíz además de las de harinas de trigo y centeno. Al mismo tiempo, países del Este de Europa, Canadá y Australia se vieron afectados por exceso de lluvias e inundaciones.

Todos estos hechos extraordinarios desencadenaron una subida de precios de los cereales, especialmente trigo, en los mercados internacionales; subida que algunos comparan con la crisis alimentaria de 2008. Las opiniones oficiales de la FAO señalaban en ese momento que el anuncio de Rusia de suspender las exportaciones de trigo hasta final de 2011 no iba a producir una crisis alimentaria como la de 2008, y señaló que, si bien el índice de precios de los alimentos había aumentado un 5% entre julio y agosto –principalmente por efecto de los cereales–, sus niveles continuaban siendo un 38% inferiores al récord histórico alcanzado en la crisis de 2008. Además, según sus previsiones, la cosecha de cereales de 2010 sería una cosecha récord, la tercera mayor de la historia, por lo que el mercado iba a estar suficientemente abastecido. Después de la crisis alimentaria de 2007-2008, tras dos años consecutivos de cosechas récord, las existencias de trigo en todo el mundo se habían repuesto lo suficiente como para cubrir la caída de producción prevista ahora, según un informe de la propia FAO.

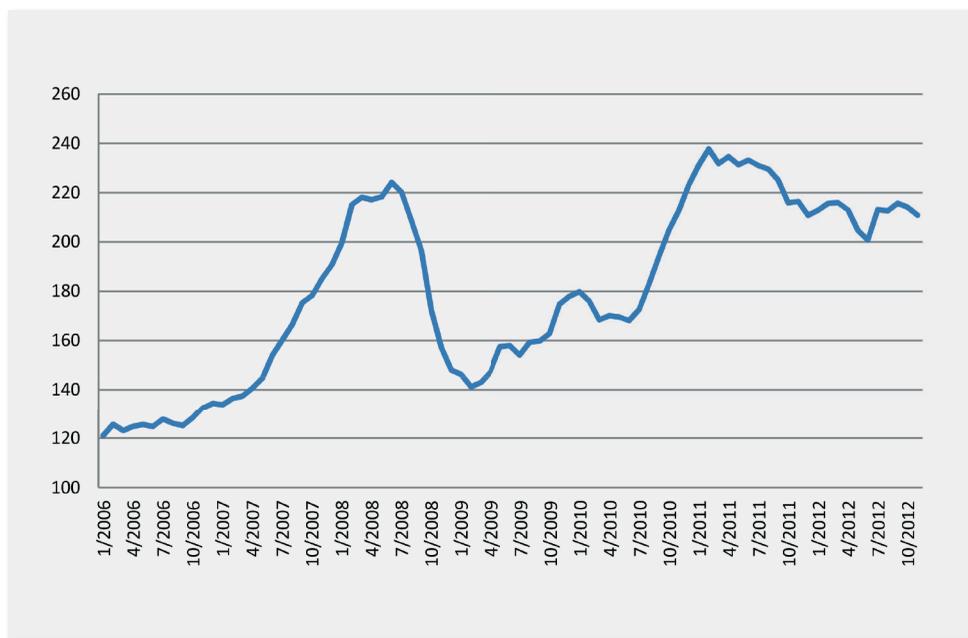
### INDICE DEL PRECIO DE LOS ALIMENTOS

El índice de precios de los alimentos se calcula sobre la base de la media de los índices de precios de los principales grupos de productos básicos (cereales, carne, lácteos, azúcar, aceites y grasas), ponderados por las cuotas medias de exportación de cada uno de los grupos para 2002-2004; en el índice general figuran en total 55 precios que los especialistas en productos básicos de la FAO consideran representativos de los precios internacionales de los productos alimenticios.

Sin embargo, los datos facilitados a final de 2010 por la propia FAO sobre la evolución del índice del precio de los alimentos permitieron observar que en un plazo de 6 meses el incremento había sido intenso y abrupto (30 % de incremento en el índice del precio de los alimentos y 57 % en el precio de los cereales), habiendo alcanzado a final de 2010 el máximo histórico de 214,7, que dejó de serlo inmediatamente porque el índice siguió subiendo en los primeros meses de 2011 y llegó a acercarse a los 240 puntos<sup>6</sup>.

Dicho índice comenzó a utilizarse por parte de la FAO en 1990. Entre ese año y 2006 el índice se movió en valores en torno a los 100 puntos, 10 puntos abajo o 20 arriba, sin sufrir grandes alteraciones a lo largo de esos 16 años. Sin embargo, a mitad de 2007 comenzó una escalada ininterrumpida que alcanzó su punto álgido en junio-julio de 2008, cuando llegó a 213. Desde entonces el índice del precio de los alimentos nunca ha vuelto a bajar a los niveles anteriores a 2007; se ha mantenido en valores por encima de 140. Desde julio de 2010 se ha producido una nueva escalada que lo ha llevado a máximos históricos (Figura 8). Algunos analistas han señalado que la crisis alimentaria que arrancó en 2007 ha supuesto el fin de los alimentos baratos y que, por tanto, los precios de los alimentos no volverán a bajar a los niveles anteriores.

**Figura 8. Evolución del índice FAO de precios de los alimentos**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por FAO

<sup>6</sup> <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/es/>

## ¿POR QUÉ SE PRODUCE LA CRISIS ALIMENTARIA?

Los análisis realizados en torno a la crisis alimentaria de 2008 llegaron a encontrar uno de sus lugares comunes en la *multicausalidad*. En el momento de auge de la crisis en 2008 algunos analistas y políticos hablaron de ella como una “tormenta perfecta”, una confluencia dramática de diversas circunstancias que la hicieron especialmente dañina. Esta lectura podía dar pie a pensar en la crisis de una forma muy coyuntural, como algo claramente pasajero, como una tormenta. En este sentido, se señaló entre las causas coyunturales la pérdida de cosechas, la inflación y la especulación en torno a los precios de los alimentos.

Sin embargo, existe la convicción de que en la génesis de la crisis de los precios de los alimentos de 2008 operaron causas estructurales que persistieron, que vienen arrastrándose en el tiempo como resultado de una evolución asimétrica e injusta del sistema agroalimentario mundial, que no fueron abordadas en su debido momento y con la necesaria prioridad por parte de las autoridades nacionales, regionales e internacionales, y que siguen estando presentes.

En varios de los análisis causales que se han realizado en estos años sobre la crisis alimentaria se ordenan los factores que incidieron en la crisis alimentaria según influyeran sobre la oferta o sobre la demanda de alimentos. Pero puede resultar interesante cruzar esta clasificación con otra basada en el carácter coyuntural o estructural de las diversas causas (Tabla 1). Los riesgos que cada tipo de causas entrañan para la seguridad alimentaria requerirán diferentes tipos de respuestas.

**Tabla 1. Clasificación de las posibles causas de la crisis alimentaria**

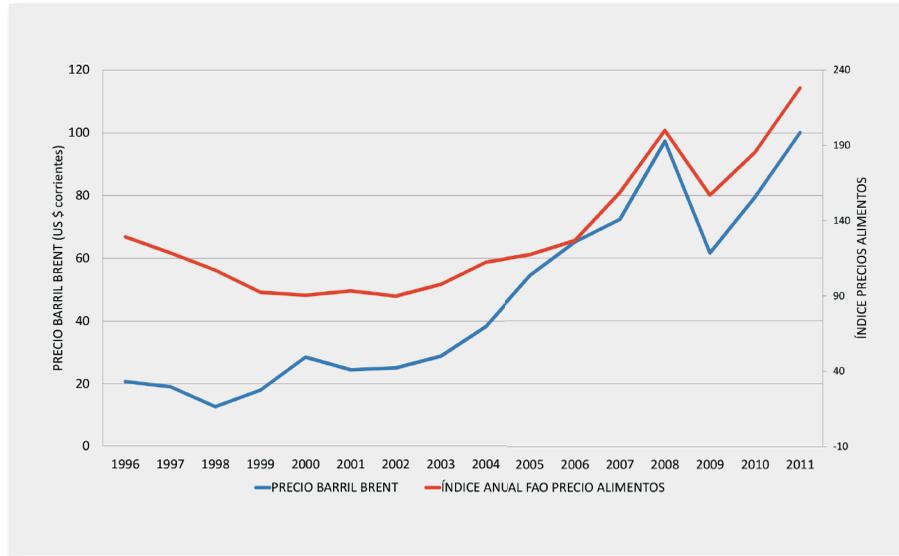
		<b>COYUNTURAL</b>			
		<ul style="list-style-type: none"> <li>•Climatología adversa</li> <li>•Malas cosechas</li> <li>•Incremento del precio del petróleo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Especulación financiera</li> <li>•Depreciación del dólar e impacto sobre los mercados de cereales</li> </ul>		
<b>OFERTA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Cambio climático</li> <li>•Desertización</li> <li>•Agotamiento de acuíferos</li> <li>•Estancamiento del rendimiento de las cosechas</li> <li>•Acaparamiento de tierras</li> <li>•Abandono del sector productivo agrícola</li> <li>•Disminución de las inversiones en agricultura</li> <li>•Distorsiones en el mercado alimentario internacional</li> <li>•Estancamiento de las tierras agrícolas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Crecimiento de la población</li> <li>•Cambios en los patrones alimentarios en países emergentes</li> <li>•Desregulación de los mercados de materias primas alimentarias</li> <li>•Pérdidas/desperdicio de alimentos</li> </ul>	<b>DEMANDA</b>		
		•Auge de los agrocombustibles			
		<b>ESTRUCTURAL</b>			

Fuente: Elaboración propia

El incremento del precio del petróleo fue una de las causas coyunturales que se identificaron tanto en la crisis alimentaria de 1974 como en la de 2008 y que muy probablemente ha seguido operando en el incremento de precios por diversas vías. En el momento de mayor virulencia de la crisis alimentaria de 2008, hacia mitad del año, el barril de Brent llegó a costar 145 dólares; después, durante 2009 volvió a bajar de forma abrupta. En el primer semestre

de 2011 su precio se volvió a incrementar casi un 24%, alcanzando los 116 dólares a mitad de año. La realidad es que, si comparamos la evolución del precio del petróleo y del índice de precio de los alimentos (Figura 9), podemos ver un paralelismo clarísimo.

**Figura 9. Evolución de los precios del petróleo y de los alimentos**



Fuente: "Agrocombustibles y seguridad alimentaria" (José M<sup>a</sup> Medina, 2013).  
Publicado en Cuadernos de Estrategia n<sup>o</sup> 161, IEEEE.

Los vínculos entre precios del petróleo y de los alimentos son variados:

- Primero, porque el sistema agroalimentario que se ha configurado ha empujado a los países a la especialización productiva, de manera que cada país se ha especializado en producir a gran escala aquellos cultivos para los cuales tiene una ventaja comparativa. Esto implica, entre otras cosas, que una parte no desdeñable de los productos alimentarios realicen viajes internacionales antes de ser consumidos. En muchos casos se trata de viajes de miles de kilómetros. Siendo el transporte la actividad más dependiente del petróleo, se puede entender que el incremento de los precios del crudo afectan a los del transporte y éstos repercuten también en los precios de los alimentos.
- Por otro lado, este tipo de agricultura industrial utiliza el petróleo como principal fuente de energía<sup>7</sup>. De hecho, después del transporte, es la actividad que depende en mayor medida del petróleo.
- En tercer lugar, este modelo agrícola requiere un amplio uso de fertilizantes y pesticidas que, en muchos casos, derivan del petróleo o del gas natural. No es fácil establecer una medida concreta del peso relativo que tienen los costes de producción agrícola relacionados con el petróleo, sin embargo, a raíz del análisis de las causas que operaron en la crisis alimentaria de 2007-2008, el IFPRI (*International Food Policies Research Institute*) estableció que, para el caso de Estados Unidos, el incremento del

<sup>7</sup> Según datos de la Agencia Internacional de Energía, el petróleo supone aproximadamente el 60 % de la energía utilizada en la agricultura en los países más desarrollados, y hasta el 80 % en los menos desarrollados.



precio de los principales cultivos alimentarios experimentado entre 2002 y 2007 estuvo producido, en un 30 a 40 %, por el incremento de costes relacionados con el petróleo<sup>8</sup>.

Además, el incremento del precio del petróleo que se produjo en los años previos a la crisis alimentaria de 2008 provocó el aumento de la demanda de agrocombustibles. Salvo algunos casos, los agrocombustibles no son competitivos económicamente frente a los combustibles derivados del petróleo, salvo que éste esté muy caro. El incremento del precio del petróleo ha influido también en el desarrollo de políticas de promoción de los agrocombustibles, que a su vez, tiene un impacto en el incremento de precios de los alimentos; en unos casos, porque se producen con materias primas alimentarias: solamente en Estados Unidos, en 2012, se dedicó el 40% de la producción total de maíz a la producción de etanol, lo que tiene un impacto importante en la formación del precio del maíz en los mercados internacionales. En otros casos, los agrocombustibles se obtienen de cultivos no alimentarios, pero requieren grandes extensiones de tierra y significativos volúmenes de agua para su producción, por lo que compiten también con los cultivos alimentarios e inciden igualmente en la subida de precios de los alimentos, no por el lado de la demanda, sino por el de la oferta, ya que los recursos productivos que se dedican a agrocombustibles no se destinan a cultivos alimentarios, reduciéndose así la oferta potencial.

Las ambiciosas metas que se han establecido algunos países empujan en esa dirección. Así, por ejemplo, Brasil, Indonesia, Japón y la Unión Europea han establecido que para 2020 los agrocombustibles deben proveer, al menos, el 10% del combustible para transporte. La meta de China para la misma fecha es del 5%. EE UU aspira a alcanzar el 30% en 2030. En algunos casos, estas metas están siendo acompañadas de importantes programas de subsidios a la producción. El impacto de estas metas y de estas políticas sobre la seguridad alimentaria mundial puede ser letal porque, sencillamente, no es compatible alimentar el mundo y producir tal cantidad de agrocombustibles. Además, se pueden hacer importantes cuestionamientos no solo sobre su impacto social, sino también sobre su rentabilidad económica y energética, sobre sus beneficios medioambientales y sobre su capacidad de ser una alternativa real frente al petróleo<sup>9</sup>.

Otro factor al que se le achacó un negativo comportamiento en la crisis alimentaria de 2008 fue la especulación financiera con materias primas alimentarias. Aunque en muchos de los análisis se la haya señalado como un factor coyuntural, hay un aspecto estructural en relación a la especulación y es el hecho de que no hay mecanismos internacionales legales y obligatorios en los mercados de materias primas. Existen buenas prácticas y códigos de conducta, pero son opcionales y no logran proteger a los mercados de los capitales especulativos. La desregulación progresiva de los mercados de materias primas agrarias se inició en la década de los años 90 del siglo pasado con la eliminación de acuerdos y normas como, por ejemplo, las limitaciones al número de aplicaciones y operaciones en mercados de futuros. Esto permitió la afluencia de inversiones de carácter meramente especulativo a los mercados de futuros de alimentos como sector "refugio" ante la crisis de otros sectores económicos, principalmente del sector inmobiliario.

Así, tras la decisión rusa de suspender las exportaciones de cereales hasta final de 2011, tomada entre julio y agosto de 2010, en septiembre el precio del trigo en la Bolsa de futuros de Chicago se incrementó por encima de un 60%. Diversos informes han señalado que en estos últimos años el interés de los inversores financieros por las materias primas alimentarias ha crecido de forma exponencial. Parece que los movimientos especulativos sobre las materias alimentarias tienen algo que ver con las subidas de precios, aunque se requiere un análisis más profundo para identificar su impacto específico. Una resolución del Parlamento Europeo de enero de 2011 atribuía a los movimientos especulativos la responsabilidad del 50% de los recientes incrementos del precio de los alimentos.

Junto a ello, se está produciendo en los últimos años otra forma de especulación, un proceso muy intenso de acaparamiento de tierras en países en desarrollo (*land grabbing*) por parte

8 Headey, Derek y Fan, Shenggen. *Reflections on the Global Food Crisis. Research monograph 165*. p. 27. International Food Policy Research Institute. Washington. 2010.

9 José María Medina. *Agrocombustibles y seguridad alimentaria*. Cuadernos de Estrategia nº 161. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2013.

de grandes inversores. Este fenómeno es especialmente preocupante en África. Es difícil encontrar unanimidad en los datos, porque muchas de las operaciones se llevan a cabo con gran opacidad; pero, a partir del esfuerzo realizado por organizaciones de la sociedad civil, podemos acercarnos a la magnitud del problema. Con los datos disponibles, en países en desarrollo (principalmente en África), entre 2001 y 2010 cada segundo la superficie equivalente a un campo de fútbol pasó a manos de un inversionista extranjero, ya sea un gobierno, un fondo de pensiones, un inversor financiero... Los más destacados, China, Reino Unido y Arabia Saudí. Con la tierra acaparada se podría alimentar a todos los hambrientos del mundo.

Aunque la mayoría de estas tierras *acaparadas* se encuentran en países en los que el hambre es un serio problema, la finalidad principal no es producir alimentos para la población local. En muchos casos detrás del acaparamiento hay una intención meramente especulativa. Según el Panel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, más de tres cuartas partes de las transacciones de tierras notificadas no han demostrado aún una inversión tangible en términos de producción agrícola. En los casos en que ya se conoce cuál va a ser el destino de la tierra, en casi una cuarta parte de ellos se destinará a extracción de minerales, industria, turismo o explotación forestal; las otras tres cuartas partes serán para producción agrícola, mayoritariamente para agrocombustibles o para cultivos de exportación.

Otro de los factores que tienen una incidencia directa en la crisis alimentaria de una forma estructural por su impacto en la demanda de alimentos, es el crecimiento demográfico. En 1999 Naciones Unidas señaló que la población mundial había alcanzado los 6.000 millones de habitantes. Antes de que terminara 2011 se alcanzaron los 7.000 millones y dentro de 40 años se alcanzarán los 9.000 millones. Aunque el crecimiento de la población mundial, que alcanzó el ritmo del 2% al año alrededor de 1970, cayó por debajo de 1,2% en 2010, todavía estamos agregando unos 80 millones de personas cada año. En algún momento este crecimiento incesante comenzará a gravar tanto las habilidades de los agricultores como los límites de los recursos productivos -tierra y agua- del planeta.

Es importante tener presente que el crecimiento de la población mundial va a ser fundamentalmente urbano. Las previsiones apuntan a que la población rural se está estancando en términos absolutos, lo que, en el escenario de crecimiento, supone una pérdida de peso relativo. Y dentro de la población rural, aquella parte que se dedica al trabajo agrícola, pecuario o pesquero tiene una tendencia a la reducción no sólo en términos relativos sino incluso en términos absolutos. Esto significa que en las próximas décadas se presentará el desafío de alimentar a una población creciente en los países en desarrollo con un número decreciente de población agrícola.

Además de que la población mundial siga creciendo, con el consiguiente aumento de necesidades alimentarias, se está produciendo un significativo cambio de los patrones de consumo alimentario en algunas de las economías emergentes, como China e India, que por sí solas pueden representar un incremento muy elevado de la demanda global de alimentos. Como explica Lester Brown, en la actualidad hay unos 3 mil millones de personas en movimiento hacia arriba en la cadena alimentaria, que comen mayor cantidad de carne de ganado intensivo en cereales y productos de aves de corral. El aumento en el consumo de carne, leche y huevos en los países en desarrollo de rápido crecimiento no tiene precedentes. En lo que a la demanda de alimentos se refiere, es muy relevante tanto la cantidad que consumimos como el tipo de alimentación que tenemos. Con un hipotético valor calórico equivalente, las dietas ricas en carne suponen proporcionalmente una mayor demanda y ejercen una mayor presión para la subida de precios. Así, con el nivel de consumo alimentario promedio en los Estados Unidos, la cosecha mundial de alimentos solamente alcanzaría para alimentar a unos 2.500 millones de personas, poco más de la tercera parte de la población mundial. Con el nivel promedio de Italia, alcanzaría para alimentar a unos 5.000 millones de seres humanos. Y con el de la India, a unos 10.000 millones. Sin embargo, da la impresión de que el modelo que se está exportando y que está colonizando el mundo en desarrollo es el estadounidense.

Al incremento de la población y de la demanda de alimentos se añade el hecho de las enormes pérdidas de alimentos que pueden estar influenciadas por las elecciones y patrones de producción, por las capacidades e infraestructuras, por las cadenas de comercialización, por los canales de distribución y por los usos y prácticas de los consumidores. En 2011 un informe publicado por la FAO concluía que alrededor de un tercio de todos los alimentos

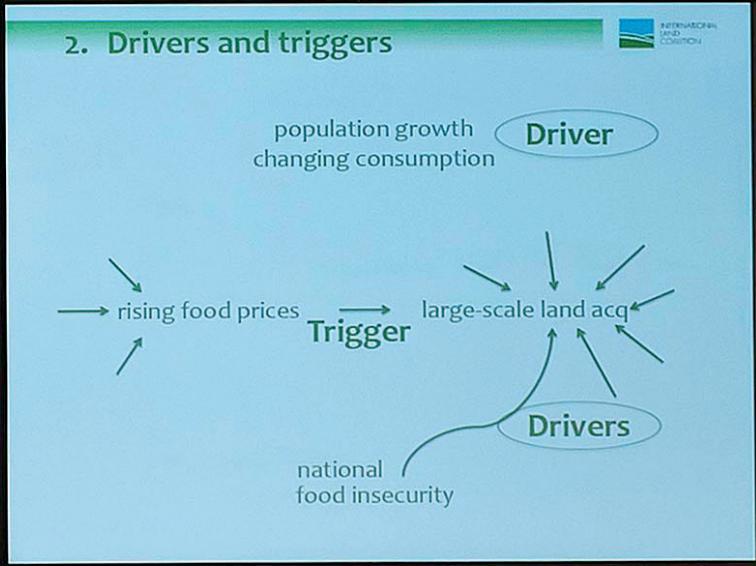


que se producen en el mundo para consumo humano se pierden, lo que equivale a la mitad de la cosecha anual de cereales. Este desperdicio de alimentos se reparte casi a partes iguales entre países desarrollados y países en desarrollo, aunque, analizado en cantidades per cápita, las diferencias son grandes, ya que en Europa y Norteamérica las pérdidas por persona son muchísimo más altas; solamente con las pérdidas que se producen en los países desarrollados a nivel de consumidores, se podría alimentar a toda África subsahariana. En 2012, el Parlamento Europeo, preocupado con este tema, elaboró un informe en el que constató que en la Unión Europea (en aquel momento con 27 países miembro) se perdían de media 179 kg de comida por persona y año. Estas pérdidas de alimentos, además de generar un gravísimo problema medioambiental, impactan en la formación de precios de los alimentos al incrementar de forma innecesaria la demanda. Habría que revisar a fondo este sistema agroalimentario mundial que se permite pérdidas tan cuantiosas en medio de un mundo que sufre hambre.

## CONCLUSIÓN

Hay muchos otros factores estructurales que están incidiendo en la volatilidad de precios de los alimentos y, por tanto, también en la crisis alimentaria (los fenómenos de urbanización creciente y la pérdida de tierras de cultivo, la erosión del suelo, el agotamiento de acuíferos, el impacto del cambio climático sobre la producción agrícola, el estancamiento del rendimiento de los cultivos, el abandono que ha sufrido durante décadas la agricultura de pequeña y mediana escala en los países en desarrollo, el descenso de la AOD dedicada a la agricultura, la reducción de los presupuestos públicos destinados a agricultura por efecto de los programas de ajuste estructural recetados por las IFI, los tratados comerciales bilaterales y multilaterales firmados en condiciones de desigualdad, etc).

Todo ello parece apuntar a que la época de la comida barata se ha terminado y no volverá. En las perspectivas para la agricultura en el período 2010-2019, que publicaron la FAO y la OCDE en 2010, ya se señalaba que los precios de los alimentos seguirían estando durante todo el decenio en niveles considerablemente más altos que los que tuvieron en los años previos a la crisis alimentaria de 2008. La subida de precios de los alimentos no es un problema coyuntural, es estructural, como hemos podido ver al analizar, someramente, algunas de las causas que pueden estar subyaciendo en la generación de la crisis alimentaria abierta en 2008 y aún no cerrada.



Canal ENTORNO

FUNDACIÓN CANAL  
Canal de Isabel II



fundacioncanal.com





**Jan Cherlet**  
International Land Coalition



**Miguel Solanes**  
Investigador principal sobre análisis económico e institucional del agua. IMDEA Agua



## 3

## Las transacciones de tierras a gran escala y la seguridad alimentaria: una cuestión de gobernanza<sup>10</sup>

Jan Cherlet

Secretaría de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC)

### QUÉ SON LAS TRANSACCIONES DE TIERRAS A GRAN ESCALA

El fenómeno conocido como *acaparamiento de tierras* ha atraído mucha atención en los últimos años, después de una serie de acuerdos transnacionales ampliamente divulgados que implicaban el arrendamiento de tierras de una superficie sin precedentes. En la actualidad se ha hecho aparente que este fenómeno es realmente más diverso, tiene una escala mayor, y es quizá menos novedoso de lo que en principio parecía. Mientras que los acuerdos que han tenido mayor publicidad han sido de carácter transnacional y han estado centrados en la producción de alimentos y biocombustibles, es difícil separarlos en términos analíticos de tendencias más amplias de crecientes presiones comerciales sobre la tierra, caracterizadas por una amplia gama de actores, escalas y promotores económicos.

Por lo tanto, en lugar de hablar de *acaparamiento de tierras*, es más conveniente hablar de *transacciones de tierras a gran escala* (LSLAs, por sus siglas en inglés). Antes de hablar sobre los impulsores de las transacciones de tierras a gran escala y su impacto sobre la seguridad alimentaria, es útil definir qué son exactamente. Según la *Land Matrix*<sup>11</sup>, un acuerdo sobre tierras se considera una LSLA cuando tiene las siguientes tres características<sup>12</sup>:

- I. conlleva la transferencia de los derechos de uso, control o propiedad de la tierra mediante la venta, arrendamiento, o concesión;
- II. abarca un área de 200 hectáreas o más;
- III. implica la posible conversión a usos comerciales de pequeñas explotaciones agrarias o de uso comunitario, o de provisión de servicios medioambientales.

Las transacciones de tierras a gran escala forman parte de procesos históricos a largo plazo de transformación económica y social. Sin embargo, con la intensificación de las presiones comerciales sobre la tierra desde la crisis de los precios de los alimentos de 2008, estos procesos han entrado en una fase de intensificación e internacionalización. Aunque no todos los casos recientes de transacciones de tierras a gran escala deben considerarse como “acaparamiento de tierras”, se reconoce que muchas de las recientes transacciones de este tipo son, de hecho, acciones de “acaparamiento de tierras”. Los miembros de la Coalición

<sup>10</sup> Este artículo se basa en gran medida en: Anseeuw, W., Alden Wily, L., Cotula, L. y Taylor, M. (2012). *Land Rights and the Rush for Land. Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*. Rome: International Land Coalition. También disponible en: <http://www.landcoalition.org/cplstudies>

<sup>11</sup> Se trata de una iniciativa global e independiente que tiene como objetivo realizar un seguimiento de las transacciones de tierras a gran escala en todo el mundo desde 2000. Sus socios coordinadores son: la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC), la organización de investigación francesa CIRAD, el Centro para el Desarrollo y el Medio Ambiente de la Universidad de Berna, el Instituto Alemán para Estudios Globales y de Área, y el Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

<sup>12</sup> Land Matrix (2013). *What is a land deal?* Disponible en: <http://landmatrix.org/about/#what-is-a-land-deal>

Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC) acordaron en su Declaración de Tirana<sup>13</sup> de mayo de 2011 que cualquier adquisición o concesión que cumple con una o más de las características siguientes puede ser considerada como “acaparamiento de tierras”:

- I. supone una violación de los derechos humanos y, en particular, los derechos de igualdad de las mujeres;
- II. no está basada en el consentimiento libre, previo e informado de los usuarios de las tierras afectados;
- III. no está basada en una evaluación exhaustiva, o no se tienen en cuenta los impactos sociales, económicos y medio ambientales, incluyendo la existencia de un sesgo de género;
- IV. no está basada en contratos transparentes que especifiquen compromisos claros y vinculantes sobre actividades, empleo y reparto de beneficios; y
- V. no está basada en una planificación democrática eficaz, supervisión independiente y participación significativa.

## **FACTORES DESENCADENANTES E IMPULSORES A LARGO PLAZO DE LAS TRANSACCIONES DE TIERRAS A GRAN ESCALA**

¿Es el súbito interés por la tierra un fenómeno pasajero, o está aquí para quedarse? Buscando la respuesta a esta pregunta, es útil diferenciar entre “factores desencadenantes” e “impulsores”. El repentino interés por las tierras de cultivo estuvo motivado principalmente por la crisis de los precios de los alimentos de 2007 y 2008. Las causas inmediatas de esta crisis han sido analizadas en otros estudios<sup>14</sup>; la mayor parte de los expertos están de acuerdo en que fue suscitada por una convergencia de una serie de circunstancias que incluyó una reducción de las reservas de grano y una subida de los precios del petróleo, que dio lugar al desvío de las reservas de los alimentos hacia los biocombustibles. Como se trata de situaciones específicas, el aumento de los precios de los cereales y materias primas básicas no se mantuvo, y los precios cayeron de forma significativa durante la segunda mitad de 2008, aunque no hasta los niveles anteriores.

Sin embargo, la crisis alimentaria marcó un punto de inflexión. Algunos países importadores de alimentos no estaban dispuestos a que su seguridad alimentaria dependiera de mercados mundiales impredecibles. También dio lugar a expectativas de que después de dos décadas de estancamiento, los precios de los alimentos aumentarían a largo plazo. Esto, de momento, ha resultado ser correcto, y los precios de los alimentos alcanzaron nuevos máximos en 2011.

Las expectativas de aumento de precios reflejan tendencias a largo plazo que pueden considerarse como impulsoras de la *fiebre* por la tierra. La crisis de los precios de los alimentos ha atraído la atención sobre las tendencias al alza en los precios de materias primas que estaban teniendo lugar desde el año 2000.<sup>15</sup> El incremento de la población mundial y, en particular, el aumento de los niveles de consumo por parte de las clases medias, cada vez más numerosas, subyace a estas tendencias. En 2050 el mundo necesitará y consumirá un 70% más de alimentos que en la actualidad.

13 ILC (International Land Coalition) (2011). *Tirana Declaration*. Disponible en: <http://www.landcoalition.org/about-us/aom2011/tirana-declaration>

14 Headley, D. y Fan, S. (2008). *Anatomy of a Crisis. The Causes and Consequences of Surging Food Prices*. Washington: IFPRI.

15 Deininger, K. y Byerlee, D, con Lindsay, J, Norton, A, Selod, H. y Stickler, M. (2010). *Rising Global Interest in Farmland. Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?* Washington: World Bank.

Sin embargo, la demanda de alimentos no es el único impulsor de la *fiebre* por la tierra. Los datos de la iniciativa *Land Matrix* muestran que las transacciones de tierras a gran escala no solo se destinan al cultivo de alimentos, sino también a la producción de biocombustibles, producción ganadera, fijación de carbono, extracción de minerales, actividades industriales y turismo. La proporción relativamente alta de tierras que están siendo adquiridas para la producción de biocombustibles es particularmente llamativa, si se tiene en cuenta que puede tratarse de una inversión más impredecible, cuya rentabilidad puede cambiar de forma significativa como consecuencia de cambios en subsidios o nuevas tecnologías.

La *fiebre* por la tierra es, por tanto, no solamente una cuestión de seguridad alimentaria, y no solo una respuesta a los elevados precios de los alimentos. Parece que está impulsada por una serie de factores, todos ellos relacionados en última instancia con el aumento del nivel de consumo de alimentos, fibra, energía, carbón, minerales y ocio, por al menos una parte de la población mundial al alza, en el contexto de recursos naturales y servicios del ecosistema que son finitos.

## ALCANCE GLOBAL DE LAS TRANSACCIONES DE TIERRAS A GRAN ESCALA

Las estimaciones del alcance global de las transacciones de tierras a gran escala varían en gran medida. Los datos que se aportan en este texto provienen de la iniciativa *Land Matrix*, cuya primera versión recogía información procedente de los medios de comunicación, comunidades locales y estudios de investigación relativos a las transacciones de tierras a gran escala. La nueva versión de la *Land Matrix* de junio de 2013, incluye una nueva base de datos que incorpora información que proviene preferentemente de fuentes primarias antes que de documentos públicos ya editados.

En el momento de escribir este texto la base de datos contiene información sobre 875 acuerdos sobre transacciones de tierras a gran escala ya concluidos, que abarcan casi 33 millones de hectáreas.<sup>16</sup> Esta superficie es mayor que la superficie total de Costa de Marfil y casi tiene el tamaño de Alemania. Dos advertencias deben acompañar a estos datos: una en relación con el tipo de acuerdos que se incluyen, y la segunda en relación con la falta de transparencia de los acuerdos sobre tierras.

En primer lugar, estos datos solamente incluyen acuerdos que han sido concluidos, que implican a inversores internacionales, y en los que las fuentes de datos han podido cotejarse. Los datos no incluyen acuerdos domésticos sobre tierras, para los cuales es más difícil hacer un seguimiento. Sin embargo, investigaciones realizadas en países seleccionados muestran que la superficie total de las transacciones domésticas de tierras a gran escala es con toda probabilidad mayor que la superficie total de este tipo de transacciones a escala transnacional.<sup>17</sup> Además, estos datos no incluyen concesiones de tierras para la explotación forestal o minera, ya que es poco probable que hayan dado lugar a transformaciones de la tenencia de la tierra en toda la superficie de la concesión.

En segundo lugar, es notoria la falta de transparencia de los acuerdos sobre tierras. En muchos países, no existen procedimientos establecidos para la toma de decisiones sobre los acuerdos de tierras, y las negociaciones y decisiones no tienen lugar en el ámbito público. Además, la decisión de aprobar los acuerdos sobre tierras suele corresponder a diferentes agencias y áreas gubernamentales.

Teniendo en cuenta estas dos consideraciones, la cifra total de 33 millones de hectáreas es probablemente una subestimación significativa de importancia real de las transacciones de tierras a gran escala en todo el mundo. Además, estos valores están en constante evolución.

<sup>16</sup> Datos procedentes de <http://www.landmatrix.org> el 26 de septiembre de 2013.

<sup>17</sup> Hilhorst, T, Nelen, J, y Traoré, N. (2011). *Agrarian change below the radar screen: Rising farmland acquisitions by domestic investors in West Africa. Results from a survey in Benin, Burkina Faso and Niger*. Amsterdam: Royal Tropical Institute y SNV. Disponible en: [http://www.snvworld.org/files/publications/agrarian\\_change\\_under\\_radar\\_screen\\_kit\\_snv.pdf](http://www.snvworld.org/files/publications/agrarian_change_under_radar_screen_kit_snv.pdf)





## ASPECTOS RELACIONADOS CON EL AGUA DE LAS TRANSACCIONES DE TIERRAS A GRAN ESCALA

Los aspectos relacionados con el agua de las transacciones de tierras a gran escala no son ampliamente reconocidos y, sin embargo, son fundamentales. El agua es esencial para la agricultura y en todas las zonas, exceptuando las tropicales más húmedas, constituye una limitación clave para la producción agrícola. Por lo tanto, la mayoría de las transacciones de tierras a gran escala, y especialmente las que están destinadas a actividades agrícolas, tienen lugar donde el agua se halla disponible de forma abundante, ya sea como “agua verde” (precipitación y transpiración vegetal) o como “agua azul” (ríos, lagos, y acuíferos). Cada acuerdo sobre tierras implícitamente involucra los derechos exclusivos sobre el “agua verde” en esa tierra, y en muchas transacciones de tierras a gran escala el acuerdo también implica una reivindicación sobre los recursos hídricos de “agua azul”. Este último aspecto a menudo se ignora o se oculta en la información del contrato.<sup>18</sup>

A diferencia de la tierra, que tiene unos límites espaciales definidos, el agua fluye a través del territorio. La restricción o interrupción de los caudales de agua (“acaparamiento de agua azul”) para beneficiar la producción agrícola intensiva en una parcela de tierra puede tener impactos sobre el medio ambiente y actividades agrícolas existentes, que son más frecuentes de lo que se podría anticipar si se tiene en cuenta la superficie de tierra incluida en las transacciones a gran escala.

## IMPACTOS DE LAS TRANSACCIONES DE TIERRAS A GRAN ESCALA

Las transacciones de tierras a gran escala crean oportunidades, pero también riesgos. Mientras que la perspectiva de mayores inversiones internas en la agricultura de países en desarrollo generalmente es bien acogida, el proyecto de investigación realizado por Anseeuw et al (2012)<sup>19</sup> que analiza las presiones comerciales sobre la tierra a nivel global (*Global Commercial Pressure on Land*) sugiere que el modelo imperante no está haciendo un buen uso de las oportunidades existentes, siendo los pobres de las zonas rurales quienes soportan una carga desproporcionada de los costes asociados.

- Muchos planes no se han llegado a materializar o han sufrido retrasos importantes, habiendo sido a menudo subestimadas las dificultades de crear y dirigir grandes plantaciones en contextos complejos. En los casos en que las adquisiciones proporcionan buenos rendimientos, esto a menudo se asocia a una captura de renta, por ejemplo mediante el control de cadenas de suministro o el incremento de los precios de la tierra.
- En un esfuerzo por atraer inversiones, los gobiernos están renunciando a ingresos mediante exenciones fiscales y aplicando tarifas de arrendamiento mínimas, suprimiendo así una herramienta clave que permite obtener beneficios públicos a partir de la explotación de los recursos naturales.
- Los pobres en zonas rurales se ven frecuentemente despojados de tierras y recursos hídricos en régimen de tenencia consuetudinaria. Aunque algunos casos revelan desalojos permanentes de tierras de cultivo y viviendas, muchos otros también muestran cómo los recursos que forman la base de los medios de subsistencia en zonas rurales se ven reducidos debido a una pérdida de acceso a pastizales, bosques y marismas que eran tradicionalmente de tenencia comunitaria. El problema de arrendamientos comerciales sobre tierras previamente sin título de propiedad está

18 Woodhouse, P. (2012). Foreign agricultural land acquisition and the visibility of water resource impacts in Sub-Saharan Africa. *Water Alternatives* 5(2): 208-222.

19 Anseeuw, W, Alden Wily, L, Cotula, L. y Taylor, M. (2012). *Land Rights and the Rush for Land. Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*. Rome: International Land Coalition. También disponible en: <http://www.landcoalition.org/cplstudies>

cerrando oportunidades para que las comunidades puedan buscar y asegurar su propiedad. Algunos planes de riego a gran escala han resultado en un aumento de la competencia e incluso en conflictos entre usuarios del agua locales y aquellos situados aguas abajo.

- La compensación por la pérdida de recursos raramente es adecuada, en particular debido a la falta de reconocimiento legal de la tenencia consuetudinaria de los recursos sobre la que se basaría esa compensación. Cuando la pérdida involuntaria de tierras ocurre a gran escala, las comunidades están perdiendo no solo sus medios de subsistencia, sino también sus principales activos de capital.
- Las provisiones de creación de empleo son, a menudo, exageradas, al menos en las fases iniciales. Los puestos de trabajo que se materializan suelen ser de bajos ingresos e inseguros, y a veces asociados únicamente a la fase inicial de construcción.
- Las mujeres son particularmente vulnerables, debido a una discriminación sistemática en relación con el reconocimiento de sus derechos sobre las tierras, en el debate público y en la toma de decisiones, sus escasos ingresos y su vulnerabilidad física.
- La *fiebre* por la tierra está ocasionando una profunda transformación de los ecosistemas naturales con la pérdida de servicios medioambientales y biodiversidad que ello conlleva. Los bosques se ven particularmente afectados, pero los estudios prácticos revelan que pastizales, marismas y manglares son también objeto de la transformación de los usos del suelo. Existe poca evidencia de que en los proyectos a gran escala se estén teniendo en cuenta de forma apropiada las necesidades de agua.

## FACTORES CONTEXTUALES

El hecho de que la mayoría de las transacciones de tierras a gran escala estén teniendo un impacto negativo, especialmente sobre los pobres de las zonas rurales, es el resultado de cuatro tipos de fallos de gobernanza:

1. Gobernanza democrática débil. A pesar de la progresiva democratización que está teniendo lugar en el mundo, existe un enorme déficit de transparencia, rendición de cuentas y empoderamiento popular, lo que propicia que una élite monopolice los recursos.
2. Gobernanza de la tierra, que no funciona para los pobres de zonas rurales. Muchos sistemas legales nacionales centralizan el control de la tierra y debilitan o no reconocen legalmente los derechos sobre la tierra de propietarios locales, sentando las bases para la asignación de tierras a gran escala de forma legítima, aunque injusta.
3. Gobernanza económica, que no funciona para los pobres de zonas rurales. El régimen internacional de comercio e inversión proporciona una sólida protección legal a los inversores internacionales, mientras que son mucho menos y de menor eficacia los acuerdos internacionales destinados a proteger los derechos de los pobres rurales o para asegurar que un mayor volumen de comercio e inversión se traduzca en un desarrollo inclusivo y sostenible, y en la reducción de la pobreza.
4. Marginación de la agricultura a pequeña escala. Las políticas de desarrollo agrícola han sido mediatizadas en beneficio de operaciones comerciales a gran escala, socavando el potencial de la pequeña producción y marginando a los pequeños productores como socios. A pesar de la desigual trayectoria de la agricultura a gran escala en África, la percepción de que son necesarias grandes plantaciones para modernizar el sector sigue siendo dominante entre muchos responsables de la toma de decisiones.

Cada uno de estos cuatro factores contextuales crea condiciones que impiden la toma de decisiones adecuadas y permiten las transferencias de tierras que son perjudiciales. Además, esto parece estar alimentando un círculo vicioso que se traduce en que la *fiebre* por la tierra está, a su vez, agravando y empeorando cada uno de estos factores de gobernanza.

En cuanto a la gobernanza democrática, la intensificación del interés comercial sobre la tierra está teniendo una influencia negativa que favorece la corrupción, debilitando los procesos legales establecidos y sesgando interesadamente la interpretación de las normativas y políticas. En relación con la gobernanza de la tierra, las asignaciones de tierras a gran escala, como las concesiones, a menudo tienen el efecto de crear incertidumbre para los propietarios locales, agravando la inseguridad de su tenencia, incluso cuando los acuerdos no se implementan y los cambios de usos de la tierra no llegan a tener lugar. Por lo que se refiere a la gobernanza económica y la marginación de la agricultura a pequeña escala, la actual corriente de adquisiciones de tierra imposibilita aún más la capacidad de los pequeños productores de competir de forma eficaz y de influir positivamente en las políticas agrícolas y comerciales en su propio beneficio.

## CONSIDERACIONES POLÍTICAS

El panorama que se deduce del proyecto de investigación de Anseeuw et al (2012) no es precisamente uno de adquisiciones realizadas en un momento de pánico y de corta duración, sino que se basa en la creciente competencia por la tierra, que probablemente continúe en el futuro inmediato. En vista de ello, y con objeto de frenar la acelerada privación de derechos de los pobres de las zonas rurales, se realizan las siguientes recomendaciones sobre políticas:

1. Reconocer y respetar los derechos sobre los recursos de los pobres de las zonas rurales en todas las transacciones de tierras a gran escala

La evaluación de la tierra para su adquisición y como objeto de inversión debe realizarse teniendo en cuenta la premisa de que ninguna tierra es “baldía”, “estéril” o “no utilizada”, sino que todas son utilizadas e importantes para los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria de las comunidades rurales, así como que se encuentra bajo alguna forma de propiedad tradicional, ya sea colectiva o individual, incluyendo la tierra clasificada como “tierra estatal”, “tierra pública”, y “tierra gubernamental”. Todos los usuarios y demandantes de tierras deben considerarse con derecho moral a su propiedad, sea cual sea el estatus legal formal de sus reivindicaciones. Por último, en los casos en los que la adquisición de tierras, ya sea mediante compra, arrendamiento, concesión u otra forma de transferencia de derechos, es un componente necesario y legítimo de una estrategia de inversión, debe tener lugar basándose en una aplicación rigurosa de los principios de consentimiento libre, previo e informado de los usuarios y demandantes. Las transacciones de tierras a gran escala deberían ser un modelo de inversión de último recurso.

2. Reconocer legalmente los derechos sobre la tierra de los pobres en zonas rurales, incluyendo la de propiedad comunitaria

Debe subsanarse el débil estatus legal de los derechos sobre la tierra de la mayoría de los pobres en zonas rurales. Debe conferirse a la propiedad consuetudinaria y a los derechos de usos individuales y colectivos sobre la tierra y los recursos hídricos, ya sean individuales o comunales, la misma fuerza legal que los derechos adquiridos por ley, aunque estos intereses consuetudinarios no estén certificados formalmente. Además, la delimitación y demarcación de las tierras o territorios comunitarios es una prioridad ante la creciente competición por la tierra. De forma más amplia, se necesita un cambio hacia políticas de tierras que se centren en las personas, reconociendo el papel central que las poblaciones locales—incluyendo explícitamente a las mujeres—tienen en el uso y gestión de la tierra. Es necesario crear instituciones a nivel local con poder para administrar la tierra y los recursos naturales, y es necesario abordar las desigualdades de poder, priorizando explícitamente los intereses de grupos de usuarios de la tierra vulnerables, incluyendo los que no tienen tierra, los que tienen tierras no rentables, y los trabajadores rurales.

3. Colocar la producción de pequeños agricultores en el centro de las estrategias para el desarrollo agrícola

Los gobiernos y sus socios en el desarrollo deben re-evaluar el papel que los 500 millones de pequeños agricultores, ganaderos y usuarios de recursos forestales a nivel global pueden tener en cuanto a satisfacer de forma sostenible las necesidades reales asociadas a la creciente demanda de alimentos y productos agrícolas. Las políticas

y servicios de apoyo deberían igualar las condiciones y proporcionar a los pequeños propietarios las mismas oportunidades para desempeñar el papel que tienen los inversores corporativos. Por ello, es necesario facilitar a los pequeños propietarios la capacidad, recursos financieros y la regulación necesarios para aumentar su productividad, producción y competitividad, y para hacer frente a los riesgos y la vulnerabilidad. Es necesario considerar modelos alternativos que no estén basados en la adquisición de tierras, sino en la asociación entre empresas y comunidades, tales como acuerdos de coparticipación de la propiedad (*equity sharing*) o actividad agrícola bajo contrato, que pueden proporcionar soluciones mutuamente beneficiosas, en las que las comunidades tengan los necesarios derechos garantizados sobre los recursos, organización y capacidad de negociación.

4. Hacer que el cuerpo legislativo internacional sobre derechos humanos funcione para los pobres de las zonas rurales

Los derechos garantizados sobre la tierra local son cruciales para el disfrute de los derechos humanos reconocidos internacionalmente, como el derecho a la alimentación y el derecho a la propiedad. Sin embargo, en su forma actual, el derecho internacional ofrece poca garantía a las personas afectadas por las adquisiciones de tierra a gran escala. Es crucial seguir desarrollando la formulación de guías internacionales sobre derechos humanos<sup>20</sup> específicos para fortalecer los recursos legales que ofrecen los tratados vinculantes. Como actores clave en la formulación del derecho internacional, los estados deben ratificar los tratados que establezcan estándares sobre derechos humanos (como el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y el protocolo que establece el Tribunal Africano sobre Derechos Humanos y de los Pueblos), y trabajar para fortalecer estos recursos legales. La sociedad civil puede también desempeñar un papel clave, haciendo un seguimiento del respeto por los derechos humanos, cuestionando acciones que afecten de manera adversa el disfrute de esos derechos, y presentando demandas ante organismos internacionales como el Tribunal Africano, para ampliar los límites de las leyes sobre derechos humanos mediante la interpretación experta de los tratados existentes.

5. Hacer que la toma de decisiones sobre la tierra sea inclusiva, transparente y responsable

Sin transparencia, rendición de cuentas y debate abierto, la toma de decisiones sobre la tierra continuará siendo influenciada por intereses creados en detrimento de los usuarios de la tierra en zonas rurales. Asimismo, sin transparencia, no puede pedirse cuentas a los compradores de tierra en relación con obligaciones contractuales, leyes nacionales o directrices voluntarias. Por lo tanto es necesario hacer un llamamiento y facilitar debates nacionales y locales sobre las adquisiciones de tierra a gran escala (tanto para su aplicación general como específica) y sobre cuestiones más generales, con objeto de desarrollar marcos nacionales consensuados sobre inversiones en tierras, seguridad alimentaria y desarrollo rural. Igualmente, es necesario aumentar la capacidad de las poblaciones locales y la sociedad civil para la acción colectiva, establecer redes de contactos, y hacer un seguimiento de las adquisiciones de tierras a gran escala.

6. Asegurar la sostenibilidad ambiental de las adquisiciones de tierras a gran escala

Las decisiones sobre adquisición de tierras a gran escala deben realizarse con plena consideración de sus costes, incluyendo las implicaciones para la provisión de bienes y servicios ambientales, sobre todo el agua, de los que dependen los medios de subsistencia locales. En cuanto a la extracción de agua, los contratos deben establecer límites que puedan hacerse cumplir ante la ley, basados en evaluaciones exhaustivas de niveles de extracción sostenibles y de las demandas de agua que compiten entre sí (locales, aguas abajo, y futuras).

20 Por ejemplo, las Guías Voluntarias sobre el Derecho a la alimentación y los principios sobre inversiones en tierras desarrollados por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, y los Principios Fundamentales desarrollados por el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Negocios y Derechos Humanos.



## 4

# Caracterización del acaparamiento de tierras a gran escala

*Este apartado se basa, fundamentalmente, en el estudio "Agua virtual y Cooperación Internacional", realizado por la Universidad Politécnica de Madrid con la financiación de la Fundación Canal.*

## CONTEXTO GENERAL

Como se ha puesto de manifiesto en el apartado anterior, en los últimos años se ha experimentado un rápido crecimiento de la demanda de tierras potencialmente cultivables por parte de inversores nacionales y extranjeros en países de África, Asia y América del Sur que afectan a más de 80 millones de hectáreas, y que están siendo dedicadas a la producción de alimentos, biocombustibles y otros fines, en su gran mayoría orientadas a la exportación. Esta nueva demanda de tierras lleva aparejada transferencias de financiación, infraestructuras y tecnología, que al mismo tiempo supone una mayor presión y competencia sobre la tierra y el agua de la población local, afectando de manera más acuciante a la población más pobre, cuyo sustento está ligado a la tierra vía agricultura y ganadería, y dando lugar a vulneraciones de los derechos humanos al agua y a la alimentación.

Aunque existe una importante relación de estudios de organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación, los impactos del acaparamiento de tierras a gran escala solo se conocen de manera muy limitada. Esto es debido, fundamentalmente, a la falta de información y transparencia en los contratos que se formalizan en la adquisición de tierras, por lo que no es sencillo conocer con exactitud las superficies que se han adquirido en los últimos años. Esta cifra varía según distintos estudios y oscila entre 15 a 20 millones de hectáreas en países en vías de desarrollo entre 2006 y 2009 (IFPRI), 46,6 millones de hectáreas en 81 países entre 2004 y 2009 (Deininger y Byerlee, 2011)<sup>21</sup> y 203 millones de hectáreas (71 millones de hectáreas contrastadas) a nivel mundial entre 2000 y 2010 (Anseeuw, Wily, Cotula, y Taylor, 2012)<sup>22</sup>. Por su parte, el Oakland Institute (2011)<sup>23</sup> apunta que sólo en 2009 cerca de 60 millones de hectáreas fueron adquiridas, lo que equivale a más de tres veces las tierras cultivadas en España<sup>24</sup>.

### **Países objetivo**

La base de datos *Land Matrix* sobre transacciones de tierras a gran escala realizada por *International Land Coalition* (ILC), es una fuente de información contrastada y relevante sobre el tema; en el momento de redactar este apartado recoge información de 1.217 contratos en los que se han negociado un total de 83,2 millones de hectáreas en el periodo 2000-2011. Aunque sólo se dispone de la distribución temporal del 18% de los contratos analizados, la compra de tierras es un fenómeno que ha experimentado un fuerte crecimiento desde 2000, cuando se inició el registro de contratos, con la adquisición de 603.000 hectáreas, llegando a superar los 2 millones de hectáreas en 2009. En términos regionales, las adquisiciones de tierra se concentran en el Sudeste Asiático y África Subsahariana, en las que han sido adquiridas cerca de 20 millones de hectáreas entre 2000 y 2011 (Figura 10), comprobándose

<sup>21</sup> Deininger, K., & Byerlee, D. *The Rise of Large Farms in Land Abundant Countries Do They Have A Future?*. 2011.

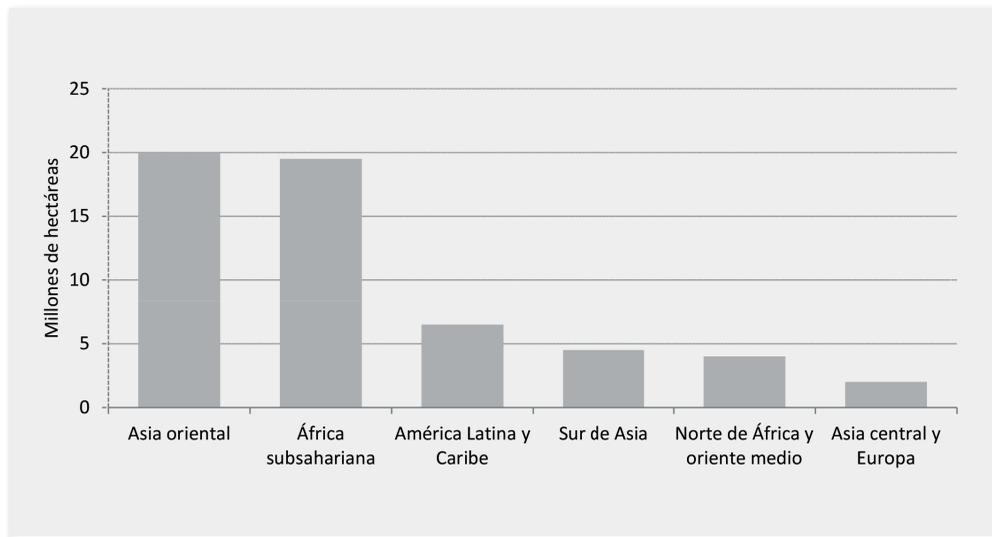
<sup>22</sup> Anseeuw, W., Wily, L. A., Cotula, L., & Taylor, M. *Land Rights and the Rush for Land*. 2012.

<sup>23</sup> Oakland Institute. *Understanding Land Investment Deals in Africa. Agriculture*. 2011.

<sup>24</sup> Las tierras cultivadas en España en 2009 se cifran en 17,2 millones de hectáreas (MARM, 2009).

que el fenómeno de las transacciones de tierra a gran escala es un fenómeno global que no solo afecta a países africanos sino también de América Latina, Asia y el este de Europa. Esta conclusión está corroborada en un estudio realizado por Grain (2012)<sup>25</sup> en el que se analizan 416 contratos documentados de compra de tierras a gran escala entre 2006 y 2011, realizados por inversores extranjeros para la producción de alimentos, que abarcan un total de 35 millones hectáreas de tierra distribuidas en 66 países.

**Figura 10. Distribución regional de las tierras adquiridas. 2000-2011**



Fuente: Elaboración propia con datos de *Land Matrix*, 2012

De acuerdo con la información de *Land Matrix*, los principales países en los que se han concentrado las adquisiciones de tierras están en el Este Asiático (Indonesia, Filipinas, Malasia) y África Subsahariana (República Democrática del Congo, Etiopía, Sudán, Madagascar y Zambia) (Figura 11). El tamaño medio de los contratos varía en función de los países, destacando la diferencia entre la República Democrática del Congo que, a través de 10 contratos, ha vendido 8 millones de hectáreas, y la India, donde 4,6 millones de hectáreas han sido negociadas en 113 acuerdos.

25 GRAIN. *Pension Funds: Key players in the global farmland grab*. New York. 2011.



**Alberto Garrido.**

Catedrático de Economía Agraria de la Universidad Politécnica de Madrid.

Director del Estudio *Agua virtual y cooperación internacional* financiado por la Fundación Canal

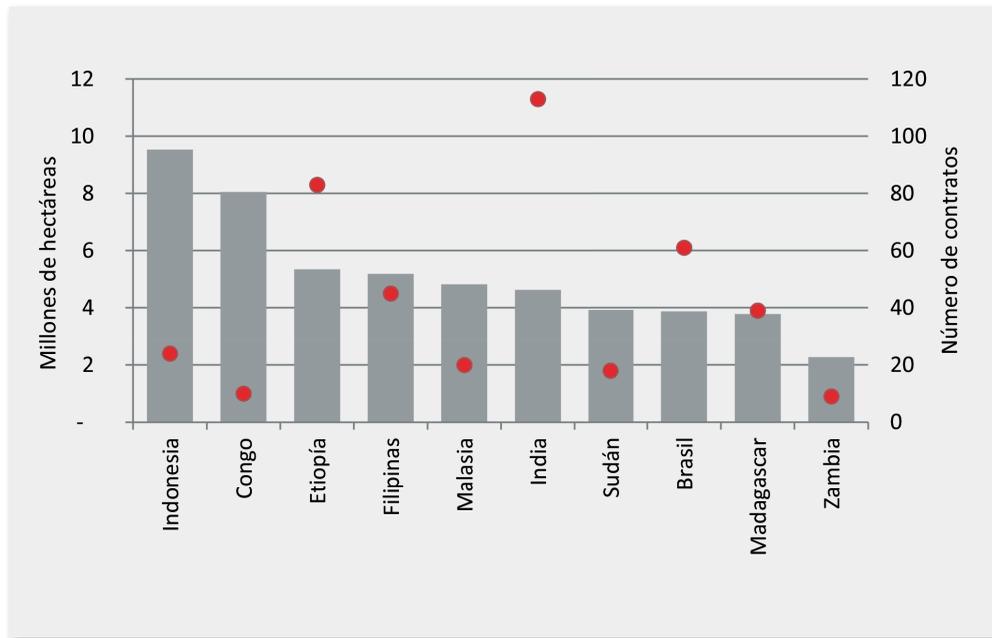


**Ana Regina Segura.**

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

**Figura 11. Principales países objetivo y número de contratos (en puntos). 2000-2011**



Fuente: Elaboración propia con datos de *Land Matrix*, 2012  
Nota. El gráfico refleja el 62% de las inversiones en tierras de cultivo (ha)

Históricamente, África ha sido un continente en el que se han realizado fuertes inversiones extranjeras en busca de materias primas, a las que hay que añadir el interés actual por sus recursos de tierra y agua. Los inversores privados y algunos gobiernos encuentran en África ventajas competitivas, en términos de tierras disponibles, brecha de productividad y bajos precios de tierra, llegándose en algunos casos, como en Mali, a cederla gratuitamente o a precios muy reducidos, como en Etiopía y Sierra Leona. También cabe destacar el caso de países como Sudán, Mozambique, Congo, Zambia y Madagascar en los que se dan ambas circunstancias.

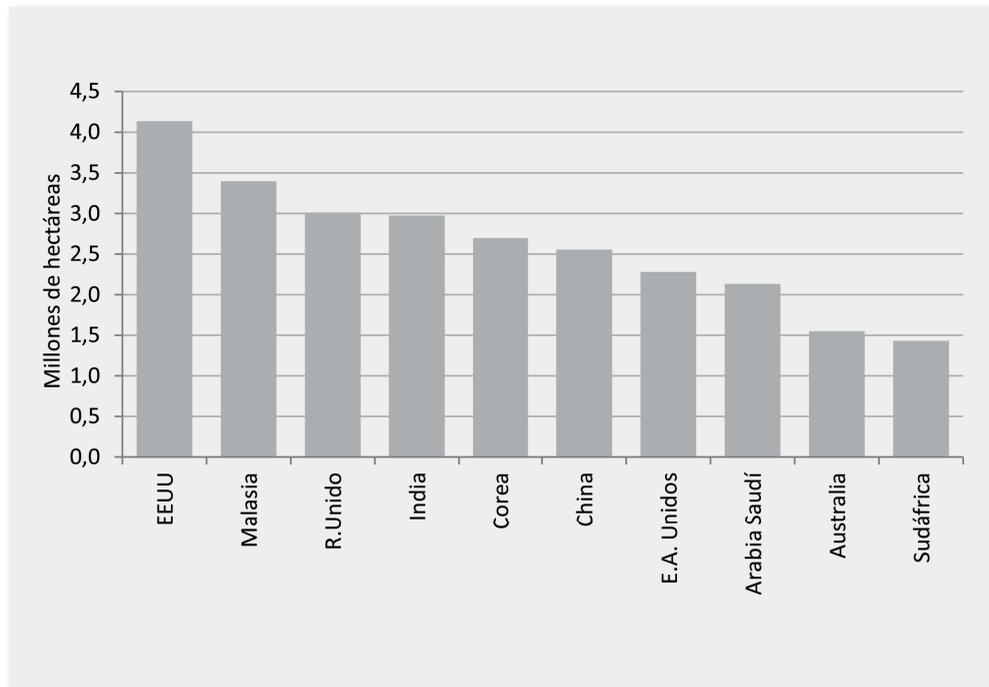
Las variables que influyen en la selección de los países objeto de acaparamiento de tierras, las que se consideran determinantes son la dependencia de importaciones de productos por parte de los inversores y la brecha de productividad en los países receptores de la inversión; por otra parte, la débil gobernanza y protección de los derechos de propiedad de la tierra están relacionados con mayores niveles de inversión. Habría que añadir a estos criterios los utilizados por países como Arabia Saudí, que incorporan en su toma de decisiones factores como la afinidad cultural o histórica y la cercanía geográfica, tal como refleja el perfil de sus inversiones en países islámicos como Sudán, Pakistán y países del este de Asia (Burma, Camboya, Indonesia, Laos, Filipinas, Tailandia y Vietnam).

También influye para la decisión de invertir la disponibilidad de tierras próximas a infraestructuras hidráulicas y de transporte, lo cual incrementa la probabilidad de los conflictos con los usuarios actuales, afectando no sólo a tierras de cultivo, sino también a bosques, tierras de pastoreo, pantanos y manglares, donde la población se beneficia de una amplia gama de usos. Consecuentemente, se tiene el convencimiento de que las tierras que están concentrando las compras no son precisamente las tierras marginales, infrautilizadas, vacías o con escasa población, remotas geográficamente y legalmente disponibles.

### Países inversores

En lo que se refiere a los principales países inversores, uno de los más hechos más notables que se ha detectado es la participación, junto con inversores tradicionales como Estados Unidos, Japón o países europeos como Reino Unido, Alemania y Francia, de países emergentes, entre los que se incluyen los BRICS (a excepción de Rusia) y otros países del Golfo Pérsico. Alguno de los países inversores son, a su vez, países en los que sus tierras están siendo compradas, como es el caso de China, Sudáfrica, Brasil e India (Figura 12).

**Figura 12. Principales países inversores en tierras de cultivo. 2000-2011**



Nota. El gráfico contempla el 32% de las inversiones en tierras de cultivo (ha)  
Fuente: Elaboración propia con datos de *Land Matrix*, 2012

### Objeto de los contratos

Los grandes inversores en la adquisición masiva de tierras muestran diversas prioridades geográficas, destacando las de India en Etiopía, Emiratos Árabes en Sudán, China en Filipinas y Estados Unidos en Brasil. Cabe resaltar que países como los del Golfo Pérsico (Bahréin, Kuwait, Omán, Qatar, Jordania, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos), China, India, Japón y Corea del Sur, han primado la seguridad alimentaria en la adquisición de nuevas tierras, como respuesta a sus limitados recursos de tierra y agua. Pero no sólo la seguridad alimentaria está impulsando la compra de tierras, sino que la producción energética tiene un papel protagonista en estas operaciones. Los datos de *Land Matrix* muestran que únicamente el 30% de las tierras adquiridas son destinadas al cultivo de productos para la alimentación, mientras que la producción de biocombustibles puede llegar a superar dicho porcentaje según la siguiente proporción: el 18,24% en cultivos no alimentarios (biocombustible, ganado, cosmética y medicina), el 18,31% en cultivos mixtos (biocombustibles y alimentación) y el 33,72% restante en múltiples usos.

Pero, además del interés en la producción alimentaria y de biocombustibles, hay otros objetivos que impulsan el acaparamiento de tierras, como es la demanda de minerales y productos forestales, la búsqueda de tierras para pasto del sector ganadero o las compras como respuesta a movimientos especulativos.



La exportación de los cultivos predomina frente al consumo interno. Según ILC, del estudio de 393 contratos de adquisición de tierras, un 68% de los mismos incorporan la condición de producción para la exportación, frente a un 9% en los que la producción se destina específicamente al consumo interno. La producción exportada tiene como destino prioritario el país de origen de la inversión (57%) (Anseeuw, Boche, et al, 2012)<sup>26</sup>.

26 Anseeuw, W., Boche, M., Breu, T., Giger, M., Lay, J., Messerli, P., & Nolte, K. *Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South Analytical Report based on the Land Matrix Database*. 2012.

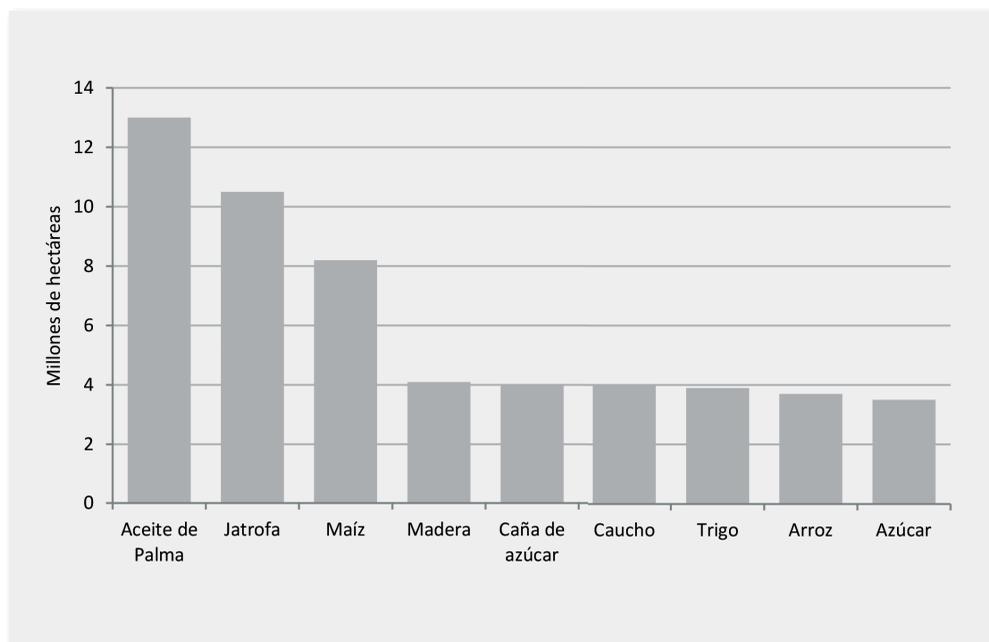
## EL NEXO AGUA-TIERRA

Dado que la producción agraria es la principal consumidora de recursos hídricos, el agua se configura como uno de los recursos clave en las transacciones de tierras a gran escala, toda vez que pueden tener como consecuencia la apropiación de los derechos sobre el agua que están asociados a la tierra, bien por aplicación de la legislación nacional o por estar recogidos explícitamente en los contratos de inversión. De esta forma, los principales impactos de las adquisiciones de tierras se trasladan a los recursos hídricos y, debido a la naturaleza dinámica del agua, las restricciones o interrupciones de flujos de agua no sólo afectarán al área de las tierras adquiridas, sino que se extenderán hacia aguas abajo.

Se ha comprobado que existe una fuerte vinculación entre la búsqueda de tierras y la del agua ante los problemas de escasez local, especialmente en el caso de economías emergentes en rápido proceso de crecimiento, como India y China, o en países en los que los recursos hídricos son particularmente limitados, como los países del Golfo Pérsico.

A pesar de que actualmente en los países en desarrollo la mayoría de los cultivos son de secano, y que la mejora de la productividad es una de las alternativas para garantizar la seguridad alimentaria futura, las inversiones actuales en tierras denotan un especial interés por la disponibilidad y control de las aguas superficiales y subterráneas, independientemente de los recursos a inmovilizar en la construcción de infraestructuras hidráulicas y de transporte. La preferencia por las tierras con mejor acceso a cuerpos de agua abundantes, así como con mayor potencial de irrigación, queda de manifiesto en la concentración de las inversiones en tierras próximas a los ríos Nilo, Zambezi, Níger y Senegal. Además, el desarrollo potencial del regadío queda reflejado en el tipo de cultivos intensivos en relevantes necesidades hídricas a los que se están destinando las tierras adquiridas, como son la caña de azúcar, aceite de palma y arroz, en el caso de África, o el cultivo de soja y derivados, en América Latina (Ver la figura 13). Además del regadío y los biocombustibles, existe un especial interés por el acceso al agua por parte de las compañías hidroeléctricas y mineras.

**Figura 13. Principales cultivos de las adquisiciones de tierras. 2000-2011**



Mientras que en algunos contratos de adquisición de tierras no se recoge cláusula alguna sobre el derecho al agua, en otros se hace explícitamente, incorporando el pago de tasas. A su vez, en determinados contratos, especialmente en África, se incluyen cláusulas de estabilización, que pueden dar lugar a priorizar los intereses de los inversores extranjeros frente a los usuarios de los recursos hídricos locales. Estas circunstancias configuran un escenario en el que existen dudas de que en la negociación de los contratos se esté llevando a cabo una adecuada gestión de las necesidades de agua y sus impactos sobre la población local.

## ORIGEN DE LA FINANCIACIÓN Y CANALES DE INVERSIÓN EN LA ADQUISICIÓN DE TIERRAS

La aparición de nuevos países interesados en la adquisición de tierras viene acompañada de nuevas fuentes de financiación, cuyo poder en la negociación es una de las razones que explican la expectación en torno al fenómeno de adquisición de tierras a gran escala. La inversión privada extranjera ya no es la única fuente de inversión, sino que han entrado en el juego actores gubernamentales e inversores nacionales, que marcan la diferencia frente al patrón de inversión en tierras hasta ahora imperante basado en la participación de propietarios e inversores privados.

Según los datos de *Land Matrix*, las multinacionales privadas son, con diferencia, las inversoras más activas en la adquisición de tierras (30 millones de hectáreas compradas), frente a los estados (12 millones de ha) y los fondos de inversión (3,3 millones de ha). De hecho, la adquisición de tierras por parte de las multinacionales es la vía más utilizada entre los países europeos (Francia, Reino Unido y España) y Estados Unidos. Tan solo 12 multinacionales han adquirido cerca de 3 millones de hectáreas situadas en África Subsahariana y América Latina.

Junto a las multinacionales, destaca la actividad de instituciones del ámbito gubernamental, en la que los compradores son gobiernos o empresas públicas fuertemente vinculadas a los mismos y los vendedores son, a su vez, los gobiernos que ofrecen tierras de propiedad estatal. El principal problema a la hora de conocer el origen privado o público de la inversión reside en que, de forma creciente, se realizan operaciones cruzadas, en las que puede primar la inversión privada pero con fuerte financiación por parte de los gobiernos, así como operaciones superpuestas, en las que se utilizan simultáneamente distintos vehículos de inversión y una gran variedad de productos financieros.

Entre los canales de inversión utilizados por los estados se encuentran los fondos soberanos, las empresas públicas y los fondos de pensiones, así como la definición de acuerdos marco de colaboración y dotación de fondos específicos de apoyo a la inversión privada. Recientemente la participación pública en la inversión extranjera directa (IED) ha ganado peso, tal como reflejan en 2009 los datos de crecimiento del 15% de la IED procedente de los fondos soberanos, frente a una reducción del 65% de la IED procedente de fondos de inversión privados. Este incremento se debe al crecimiento relativamente elevado de las economías emergentes que disponen de fondos soberanos, que se están reorientando hacia el sector primario, las industrias menos vulnerables a las fluctuaciones de los mercados y las regiones en desarrollo. En conjunto, los fondos soberanos representan más de una décima parte de las corrientes mundiales de IED y, junto con las entidades financieras, son los responsables de cerca de la tercera parte de los acuerdos de compra de tierras estudiados.

Los fondos de pensiones también desempeñan un papel destacado en la compra de tierras ya que han invertido entre 5.000 y 15.000 millones de dólares, y se espera que se duplique esta cifra en 2015, convirtiéndose así en uno de los principales inversores en tierras de cultivo.

A los instrumentos anteriores hay que añadir la contribución estatal en la adquisición de tierras a través de la creación de fondos de desarrollo agrario o de la definición de acuerdos marco y políticas que favorecen la inversión, como son los Acuerdos Internacionales de Inversión en sus distintas categorías. A su vez, es relevante la formalización creciente de acuerdos internacionales entre países en desarrollo y países emergentes, y la inversión

nacional, que está desempeñando un papel muy importante en la compra de tierras, como es, por ejemplo, el caso de Nigeria, donde prácticamente la totalidad de la compra de tierras ha sido protagonizada por inversores nacionales, o los de Sudán, Mozambique y Etiopía, donde la participación nacional es superior al 50% del total de la inversión.

Por último, en lo que se refiere a los oferentes de tierras, destaca el papel de los estados a través de la oferta de tierras "disponibles", así como el de las aristocracias locales. En múltiples casos, las tierras ofertadas cuentan con un uso activo por parte de la población rural local, por lo que su venta puede suponer la vulneración de los derechos de tenencia consuetudinaria y acceso a la tierra y agua hasta ahora disfrutado.



## LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA

Una de las piedras angulares en el debate actual sobre el fenómeno de la adquisición de tierras a gran escala es el de la propiedad de la tierra, de tal forma que se ha constatado que entre dos regiones con idénticas tecnologías, instituciones y preferencias comerciales, la exportación de los recursos naturales tendrá lugar en aquélla con una mayor debilidad en la definición de su propiedad, lo que lleva aparejada una sobreexplotación de los recursos naturales infravalorados en el comercio. Este comportamiento alerta de la necesidad de definir y proteger los derechos de propiedad de cara a realizar un uso más sostenible de los mismos.

A lo largo del siglo pasado especialmente en las zonas rurales de los países en desarrollo se avanzó notablemente en la definición de los límites de la propiedad de la tierra de cada comunidad, así como de los usos comunales. En el caso africano, tradicionalmente la gran mayoría de la tierra se ha encontrado bajo sistemas de tenencia consuetudinaria, sin ser reconocida por el Estado y sin la garantía de los títulos de propiedad, circunstancia que también es frecuente encontrar en muchos países de América Latina y Asia. En el caso concreto de los países asiáticos, como China y Vietnam, y hasta la fecha en diversos países del Este de Europa, la tierra es considerada un bien del Estado.

El problema de la tierra es uno de los principales factores de vulnerabilidad de los países en los que se está llevando a cabo la adquisición de tierras, donde se dan problemas en la gobernabilidad en los aspectos democrático (déficits de transparencia, rendición de cuentas y empoderamiento popular), agrario (centralización del control sobre la tierra y la marginación de los pequeños agricultores frente a la producción a gran escala) y económico (con sólida protección legal a las inversiones internacionales y limitada defensa de la población local).

La débil definición, registro y defensa de los derechos de propiedad de la tierra, así como la falta de legislación al respecto, es una de las razones que explican el importante papel que están desempeñando los gobiernos nacionales en la venta de tierras. Es en este contexto en el que los gobiernos nacionales son los principales agentes promotores de tierras que, o bien son propiedad estatal, o se han adquirido a través de la anulación de derechos de propiedad bajo su amparo.

Atendiendo a las circunstancias anteriores, el Banco Mundial señala que los actuales acuerdos de transacción de tierras están siendo negociados en un contexto en el que impera la falta de gobernanza e inexistencia del reconocimiento de la propiedad de la tierra, la falta de capacidad de gestión del país de las inversiones a gran escala y la puesta en marcha de propuestas de inversión no viables técnicamente o inconsistentes con los planes locales.

En este contexto, se contraponen las oportunidades y los riesgos que la adquisición de tierras genera en los países destinatarios de la inversión. Si bien algunos la valoran muy positivamente, ya que supone inversión en tecnología agraria, transporte y comunicaciones, el crecimiento de empleo local, la revitalización del sector agrario y el crecimiento del rendimiento de los cultivos que ello supone, otros, por el contrario, resaltan sus riesgos, cuestionando la creación de empleo (la concentración de las tierras genera menos empleo que si fuera trabajada por pequeños agricultores), la mejora del rendimiento (argumentando que el pequeño agricultor es más productivo que los cultivos intensivos), o la contribución a la seguridad alimentaria, en base a que las producciones locales son vendidas para la producción de productos para la exportación.

Numerosos autores acentúan la importancia del impacto que la adquisición de tierras tiene en la seguridad alimentaria de la población local bajo el prisma de que la seguridad en el acceso a la tierra, al agua y a los recursos naturales es seguridad alimentaria. Además, está teniendo lugar un elevado número de desplazamientos forzosos asociados a estas operaciones, destacando el caso de Etiopía, donde 70.000 personas han sido desplazadas, y donde las tierras adquiridas entre el 2008 y enero de 2011 alcanzaron los 3,6 millones de hectáreas, unidas a las 2,1 millones de hectáreas que el gobierno continúa promocionando. Los desplazamientos llevan asociados la pérdida de acceso a la tierra y agua para la alimentación, pero, además, suponen la pérdida de la vivienda, así como de una amplia gama de usos de la tierra, de servicios ecosistémicos y de biodiversidad.

## CONCLUSIONES

Se está produciendo un proceso de acaparamiento de tierras a gran escala desde 2000, principalmente centrado en el este y sur de Asia (Indonesia, Filipinas, Malasia, India) y África Subsahariana (Congo, Etiopía, Sudán, Madagascar), donde se concentra cerca de la mitad de las tierras adquiridas.

En términos generales, el acaparamiento de tierras no se está centrando en tierras marginales, infrautilizadas, vacías o con escasa población, remotas geográficamente y legalmente disponibles. Por el contrario, con frecuencia se trata de inversión en tierras próximas a infraestructuras, lo que incrementa la probabilidad de conflicto con los usuarios actuales.

Entre los principales acaparadores de tierras, junto a países desarrollados, como Estados Unidos, Reino Unido y Australia, aparecen los países emergentes (India China y Malasia) y los países del Golfo Pérsico (Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí).

La inversión no solo es llevada a cabo por empresas privadas, sino que los gobiernos se configuran como agentes activos, para lo que usan diferentes canales como son los fondos soberanos, fondos de pensiones y empresas públicas.

La seguridad alimentaria ligada a la dependencia de importaciones de materias primas agrarias de los países inversores figura entre las principales motivaciones de los mismos en su proceso de adquisición de tierras. Otros factores explicativos relevantes son las altas brechas de productividad de los países receptores de la inversión así como la débil gobernanza y protección de los derechos de propiedad sobre la tierra y el agua.

Las tierras están siendo destinadas no sólo a la producción alimentaria para la exportación sino también a la producción de biocombustibles.

Tras el acaparamiento de tierras no sólo se encuentra un interés por el acceso a la tierra sino que también lleva implícito un interés por el acceso a masas de aguas superficiales y subterráneas, protagonizado por las empresas agroalimentarias, mineras e hidroeléctricas. Ello se ve reflejado en la preferencia por las tierras con mejor acceso a masas de agua abundantes y con mayor potencial de irrigación.

Los acuerdos de adquisición de tierras se están realizando en un contexto de falta de gobernanza y de inseguridad entre las partes.

El problema de la gobernabilidad y los derechos de propiedad de la tierra son unos de los principales factores de vulnerabilidad de los países en los que se está focalizando el acaparamiento de tierras. El impacto se agudiza en el caso de las mujeres, debido a la discriminación sistemática de su derecho a la tierra.

Como consecuencia de lo anterior, el proceso de acaparamiento de tierras puede conculcar o limitar el derecho humano al agua y a la alimentación.



## 5 Agua virtual y cooperación internacional

*Bárbara Soriano, Paula Novo, Alberto Garrido  
Universidad Politécnica de Madrid. CEIGRAM*

*El texto que sigue es una síntesis del estudio de investigación realizado con la colaboración entre la Fundación Canal y la Universidad Politécnica de Madrid.*

### CONTEXTO

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en Roma en 1996, se definió la seguridad alimentaria como la situación en la que *todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana*. Según datos de la FAO, actualmente hay 925 millones de personas sufren desnutrición y 780 millones no disponen de acceso seguro al agua.

En el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2011-2012 se estima que manteniendo el ritmo de crecimiento actual de la población y asumiendo un cambio en las dietas alimentarias, la demanda de alimentos se incrementará en un 50% y la del agua en un 40% en el horizonte temporal de 2030. La creciente presión que ello supone sobre los recursos naturales, configura un escenario altamente preocupante y plantea el doble reto de alimentar a la humanidad de manera adecuada y ambientalmente sostenible.

Diversos estudios concluyen que globalmente existen suficientes recursos de tierra y agua para satisfacer la demanda de alimentos. De ahí que el reto de la seguridad alimentaria no se enfrente a un problema de limitación física de recursos, sino de escasez económica, de calidad, de insuficiente gobernanza y de desequilibrios en la distribución espacial y temporal de los recursos. Estos problemas son los que han contribuido a que el comercio internacional se haya convertido en uno de los principales ejes de distribución y abastecimiento de alimentos, y por tanto en un elemento fundamental en la seguridad alimentaria, tal como fue reconocido en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1996. Según la FAO, la cantidad de calorías de origen agrario intercambiadas a través del comercio internacional de materias primas se ha multiplicado por cuatro desde los años setenta, y se espera que siga creciendo.

La tierra y el agua son recursos básicos en la producción de las materias primas agrarias. De ahí que tras el comercio de las materias primas agrarias se encuentre implícito el comercio virtual de la tierra y agua utilizadas para su producción. Bajo este enfoque nace el concepto de comercio de agua virtual como estrategia de acceso al agua en países con problemas de escasez de dicho recurso. Según la *Water Footprint Network* el agua virtual es la cantidad de agua utilizada para la producción de un bien o servicio que, cuando se intercambia a través del comercio, se produce un flujo de agua virtual. El agua utilizada en la producción, y por tanto intercambiada, puede ser agua azul, verde o gris. El agua azul es la de los ríos, lagos y acuíferos. El agua verde es la procedente de la precipitación (lluvia y nieve), que se acumula en la parte no saturada del suelo, y puede ser aprovechada directamente por los cultivos o la vegetación natural. Por último, el agua gris es la fracción necesaria para diluir la contaminación generada durante el proceso de producción. El conocimiento del comercio de agua virtual sitúa en el contexto global el reto alimentario y sus implicaciones sobre el acceso al agua.

Sin embargo, la intensificación del comercio internacional de alimentos está viéndose, a su vez, acompañada por una creciente falta de confianza en los mercados internacionales como fuente de abastecimiento de alimentos. El motivo de esta pérdida de confianza es la creciente volatilidad y alza de los precios de los alimentos y el riesgo que para el abastecimiento de los

países importadores ello comporta. Una alternativa a las importaciones, para aquellos países con escasos recursos naturales y suficientes recursos económicos, es la inversión en tierras allí donde se encuentran en abundancia, principalmente localizadas en países en desarrollo. Si bien el acceso y control de los recursos naturales ha desempeñado tradicionalmente un papel relevante en términos estratégicos, éste se ha acentuado debido al interés creciente de las potencias emergentes y se está convirtiendo en una de las piezas clave de las estrategias geopolíticas en materia de alimentación y energía y, en este sentido, en uno de los puntos potencialmente desencadenantes de conflictos entre estados.

En el caso particular de las tierras con aptitud agrícola, dicho fenómeno se ha denominado acaparamiento de tierras, o *land grab* en su acepción inglesa, y se refiere a las operaciones de adquisición o alquiler de tierras a gran escala, que ya afectan a más de 200 millones de hectáreas. La finalidad de estas operaciones es obtener productos agrícolas –destinados a la alimentación o a la producción de biocombustibles–, para la exportación, fundamentalmente orientada al país origen de las inversiones. Según la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, dichas adquisiciones suponen una violación de los derechos humanos al ser negociadas sin previo consentimiento de los usuarios preexistentes de la tierra y sin tener en consideración los impactos sociales y medioambientales que dicha operación genera. El acaparamiento de tierras está siendo liderado por países emergentes y los países del Golfo Pérsico y se está focalizando en los países en desarrollo (Este de Asia y África Subsahariana).

Este liderazgo de los países emergentes va de la mano del cambio que se está produciendo en las estructuras de poder a nivel global. Llega el fin de la hegemonía occidental que queda patente en la sustitución del G-8 por el G-20. Este nuevo foro toma creciente importancia para la coordinación de las políticas económicas nacionales y de reforma de las instituciones económicas globales y regionales. En este contexto desempeñan un importante papel países como China, India y Brasil por el impacto que su creciente primacía está generando la estructura de poder a nivel global.

## OBJETIVO

En este contexto, la Fundación Canal de Isabel II, en el marco de su programa de gestión de riesgos ambientales, financió un estudio, con una orientación tanto académica como de divulgación en el sector de la cooperación al desarrollo, destinado a analizar las relaciones existentes entre los flujos de cooperación internacional e inversión privada y los flujos de agua virtual a través del comercio de materias primas agrarias entre países receptores y donantes e inversores. Concretamente, el estudio se centra en el análisis de los flujos financieros ligados a la agricultura y al desarrollo agrario debido a su papel determinante para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El trabajo parte de la hipótesis de que existe una relación positiva y significativa entre los flujos de cooperación al desarrollo e inversión privada en el sector agrario de países en desarrollo y las exportaciones de agua virtual a través del comercio de materias primas agrarias desde países en desarrollo hacia países donantes e inversores.

## FUENTES DE DATOS Y LIMITACIONES

Para la realización del estudio se utilizaron diversas fuentes de información disponibles para el periodo comprendido entre 1995 y 2009; la correspondiente a la ayuda al desarrollo proviene de la base de datos denominada *Creditor Reporting System* (CRS) del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y se refiere a los compromisos de inversión anuales, expresados en dólares corrientes. Para el estudio se agregaron las inversiones asociadas a los códigos de la base CRS de aquellas intervenciones que de forma directa o indirecta contribuyen al desarrollo agrario de los países receptores de la ayuda, entre los que se encuentran los sectores de la agricultura, ganadería y pesca, ayuda destinada al sector de transporte, comunicaciones, energía y políticas agrarias entre otros. A esta agrupación en el estudio se la denomina *ayuda oficial agraria*.

Por su parte, la información sobre los flujos privados de inversión se obtuvo de la base de datos del Banco Mundial de Proyectos de Inversión en Infraestructuras con Participación

Privada en países en desarrollo, cuyo acrónimo en inglés es PPI (*Private Participation in Infrastructures*); el análisis de la inversión con participación privada se abordó distinguiendo la destinada a infraestructuras de energía (electricidad y gas natural), telecomunicaciones, transporte (aeropuertos, puertos, ferrocarriles y autopistas) y agua y saneamiento (plantas de tratamiento y servicios públicos).

Con respecto al comercio de materias primas agrarias y al de agua virtual se utilizó la base de datos de comercio de materias primas de la FAO (expresadas en toneladas de producto y dólares corrientes) y la de la *Water Footprint Network* que dispone de información del contenido de agua virtual de cada uno de los productos exportados (expresados en m<sup>3</sup>/ton).

La utilización de las citadas bases de datos requirió aumir una serie de supuestos y, por tanto, aceptar ciertas limitaciones que es importante poner de manifiesto de cara a valorar las conclusiones que se pueden establecer a partir de los análisis realizados. En lo que respecta a los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), el estudio presenta dos limitaciones; por una parte, la referente a la imposibilidad de incluir la ayuda donada por los países del Sur (Cooperación Sur-Sur) debido a que no existen series temporales que permitan realizar un análisis estadístico de esta ayuda. Por otra parte, existe la limitación relativa a la definición de la *ayuda oficial agraria*, en la que se ha computado la ayuda destinada a cada uno de los códigos CRS en su totalidad, sin realizar un filtro por proyectos individualizados. Esto implica asumir la posibilidad de que hayan sido incluidos algunos proyectos de cooperación que no mantengan relación directa o indirecta con el desarrollo agrario del país receptor. A su vez, únicamente ha sido analizada la AOD destinada individualmente a los países receptores, sin tener en cuenta las ayudas regionales agrícolas.

Con respecto a la inversión privada, dado que no se dispone de datos desagregados de inversión en agricultura, el estudio considera únicamente la inversión privada en infraestructuras. Por otra parte, el hecho de que los datos se refieran a participación público-privada dificulta el análisis según sea su origen público o privado. A su vez, los proyectos de inversión en infraestructuras suelen estar muy apalancados con una importante presencia de las organizaciones multilaterales de financiación, lo que implica que, teniendo en cuenta el nivel de endeudamiento, la inversión real pueda ser muy superior a las cifras recogidas en la base de datos que se ha utilizado en el estudio. Con el fin de conocer el origen de la inversión privada y asignar una cifra a esta parte, se asumió que la participación del inversor privado (país de origen) en el accionariado de la empresa ejecutora del proyecto, es igual al porcentaje de participación del inversor privado (país de origen) en el proyecto objeto de estudio. Ante las limitaciones de este supuesto, se barajó la posibilidad de considerar, además, la base de datos facilitada por la UNCTAD sobre Inversión Extranjera Directa (IED), opción que fue desestimada al no facilitar la desagregación por sectores, ni el origen de la IED en cada uno de los países receptores.

Por último, en lo que respecta a las limitaciones de los datos de comercio de agua virtual, cabe destacar las siguientes dos limitaciones. Por una parte, se consideró un valor constante de contenido de agua virtual para cada uno de los años del periodo<sup>27</sup>, dado que la base de datos de la *Water Footprint Network* sólo dispone de datos medios por producto para el período 1996-2005. Por otra parte, el análisis del comercio de agua virtual se analiza en términos de volumen de agua virtual exportada (agua verde y azul), pero no tiene en cuenta el impacto de este comercio en la calidad del agua (agua gris).

## DESARROLLO DEL ESTUDIO

El estudio exigió una revisión exhaustiva de la literatura sobre seguridad alimentaria, acaparamiento de tierras y cooperación internacional e inversión extranjera directa. También fue necesario realizar un análisis cualitativo de los datos sobre financiación y comercio y se formularon una serie de modelos estadísticos que permitieron definir las conclusiones del trabajo. Una vez en disposición de los resultados de los análisis anteriores se redactó

<sup>27</sup> En el ámbito global, la variación del contenido de agua virtual de una unidad de producto de un año a otro es prácticamente residual por lo que asumir esta limitación no supone introducir un error relevante en la determinación de las exportaciones de agua virtual.

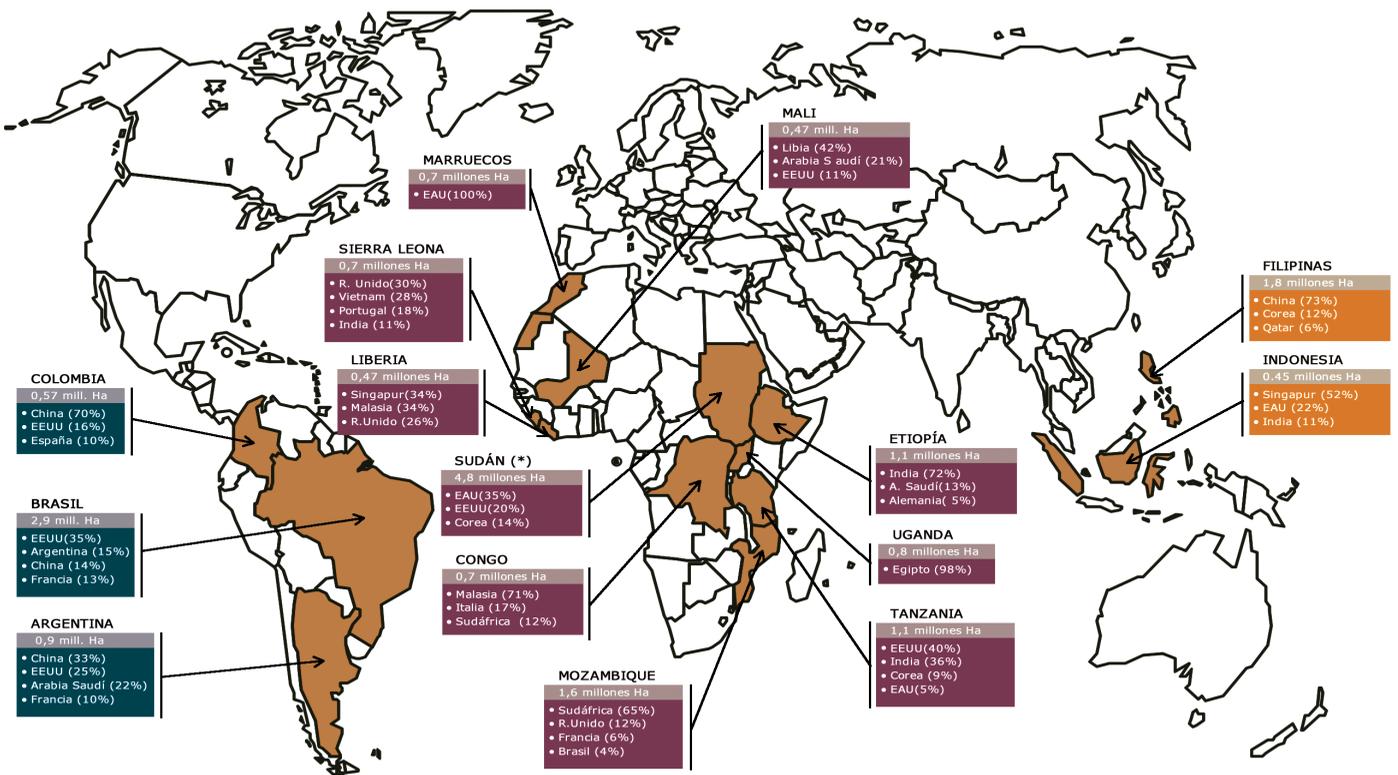
una primera versión del estudio que sirvió como documento de referencia de un Seminario multidisciplinar al que fueron invitados expertos en cada una de las materias sobre las que versa el estudio, con el objeto de conseguir una valoración crítica de la oportunidad, relevancia, calidad y alcance del estudio. A partir de los resultados del Seminario, y contando con las aportaciones de los expertos, se procedió a redactar la versión definitiva del estudio.

## PRINCIPALES RESULTADOS

### Alcance del acaparamiento de tierra y agua

- Se está produciendo un proceso de acaparamiento de tierras desde el año 2000 principalmente centrado en el Este y Sur de Asia (Indonesia, Filipinas, Malasia, India) y África Subsahariana (Congo, Etiopía, Sudán, Madagascar) donde se concentra cerca de la mitad de las tierras adquiridas.
- Entre los principales acaparadores de tierras, junto a países desarrollados como Estados Unidos, Reino Unido y Australia, se suman los países emergentes (India China y Malasia) y los países del Golfo Pérsico (Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí).

Figura 14. Principales países objetivo del acaparamiento de tierras y sus principales inversores



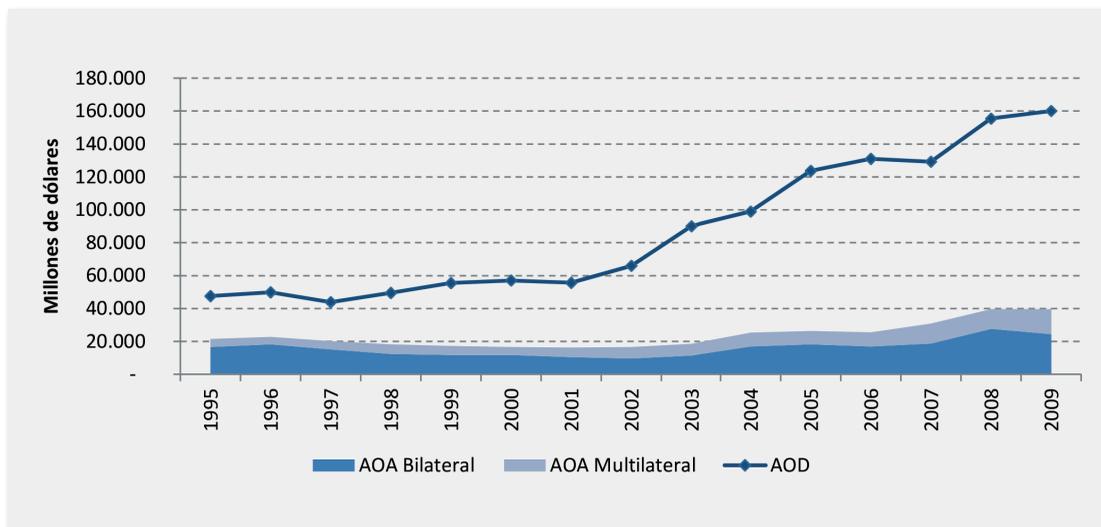
Fuente: Elaboración a partir de información de GRAIN

- La seguridad alimentaria ligada a la dependencia de importaciones de materias primas agrarias de los países inversores figura entre sus principales motivaciones en el proceso de adquisición de tierras. Otros factores explicativos relevantes son las altas brechas de productividad de los países receptores de la inversión, así como la débil gobernanza y protección de los derechos de propiedad sobre la tierra y el agua.
- Las tierras están siendo destinadas además de a la producción alimentaria para la exportación, también a la producción de biocombustibles.
- Tras el acaparamiento de tierras no sólo se encuentra un interés por el acceso a la tierra (y al agua verde), sino que también lleva implícito un interés por el acceso a masas de aguas superficiales y subterráneas (agua azul), protagonizado principalmente por las empresas agroalimentarias, mineras e hidroeléctricas. Ello se ve reflejado en la preferencia por las tierras con mejor acceso a masas de agua abundantes y con mayor potencial de irrigación.
- El problema de la gobernabilidad y los derechos de propiedad de la tierra son algunos de los principales factores de vulnerabilidad de los países en los que se está focalizando el acaparamiento de tierras. El impacto se agudiza en el caso de las mujeres, debido a la discriminación sistemática de su derecho a la tierra.

#### ***Evolución de la Ayuda Oficial en el sector agrario y sectores afines (Ayuda Oficial Agraria)***

- La ayuda oficial agraria mantuvo una tendencia creciente hasta el año 2008, a partir del cual experimentó un estancamiento. Entre 1995 y 2009 la componente bilateral es claramente preponderante frente a la multilateral; esta situación no se reproduce en África Subsahariana, donde la ayuda multilateral ha ganado protagonismo durante los últimos años del periodo.

**Figura 15. Evolución de la ayuda oficial agraria (millones de dólares corrientes), periodo 1995-2009**



- La ayuda oficial agraria bilateral se concentra mayoritariamente en cinco grandes donantes -Japón y Estados Unidos seguidos a gran distancia, por Alemania, Francia y Reino Unido-. La ayuda japonesa se destina principalmente al Este de Asia, mientras que el crecimiento de la ayuda agraria norteamericana ha venido de la mano de la financiación de proyectos de infraestructuras en el Sur de Asia (Afganistán y Pakistán) y, en menor medida, en África Subsahariana, que, a su vez, es la región más beneficiada de la ayuda europea.
- Tanto la ayuda bilateral agraria como la multilateral se destinan principalmente a financiar infraestructuras de transporte y proyectos de agua y saneamiento, canalizadas preferentemente a través de créditos.
- Se identifica un comportamiento diferenciado en el caso de los otros flujos oficiales (OOF)<sup>28</sup> agrarios, donados, en su gran mayoría de manera multilateral, y dirigidos a América Latina y Caribe, a Europa y Asia Central y Este de Asia y Pacífico.
- Los OOF multilaterales se configuran como flujos de financiación previos a la entrada de capitales privados.

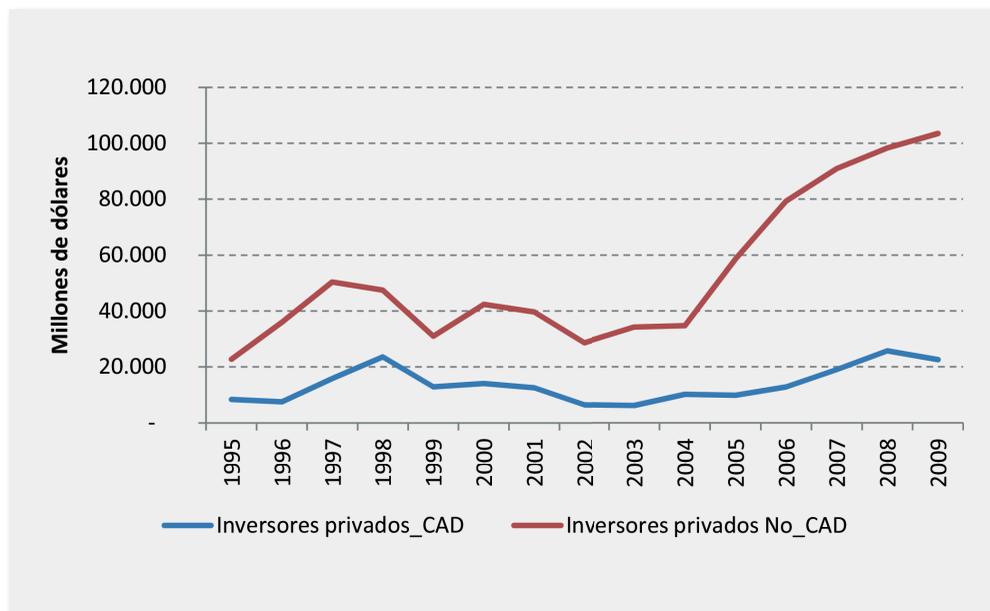


28 Los otros flujos de oficiales aglutinan todos aquellos flujos oficiales procedentes de los países donantes del CAD que no pueden ser desvinculados de intereses políticos, estratégicos y comerciales y que, por tanto, no pueden ser considerados como AOD.

### ***Evolución de la Inversión Privada en Infraestructuras en los países en desarrollo***

- La inversión privada en infraestructuras muestra una tendencia creciente a lo largo del periodo analizado.
- Se concentra principalmente en América Latina y Caribe (Brasil y Méjico) y ha experimentado un fuerte crecimiento en el Sur de Asia (India).
- En América Latina, como principal área receptora de inversión privada, priman los países donantes del CAD (España, Francia y Estados Unidos) junto con los inversores nacionales. En el Sur de Asia (India) la inversión privada nacional es predominante junto con la de empresas del Reino Unido.
- En términos globales el incremento de la inversión privada viene de la mano del crecimiento de la inversión por parte de países no pertenecientes al CAD, como consecuencia de la importante participación de empresas privadas nacionales y de países emergentes.

**Figura 16. Evolución de la inversión privada, periodo 1995-2009**



Fuente: Elaboración propia información de la base de datos *Private Participation in Infrastructures*

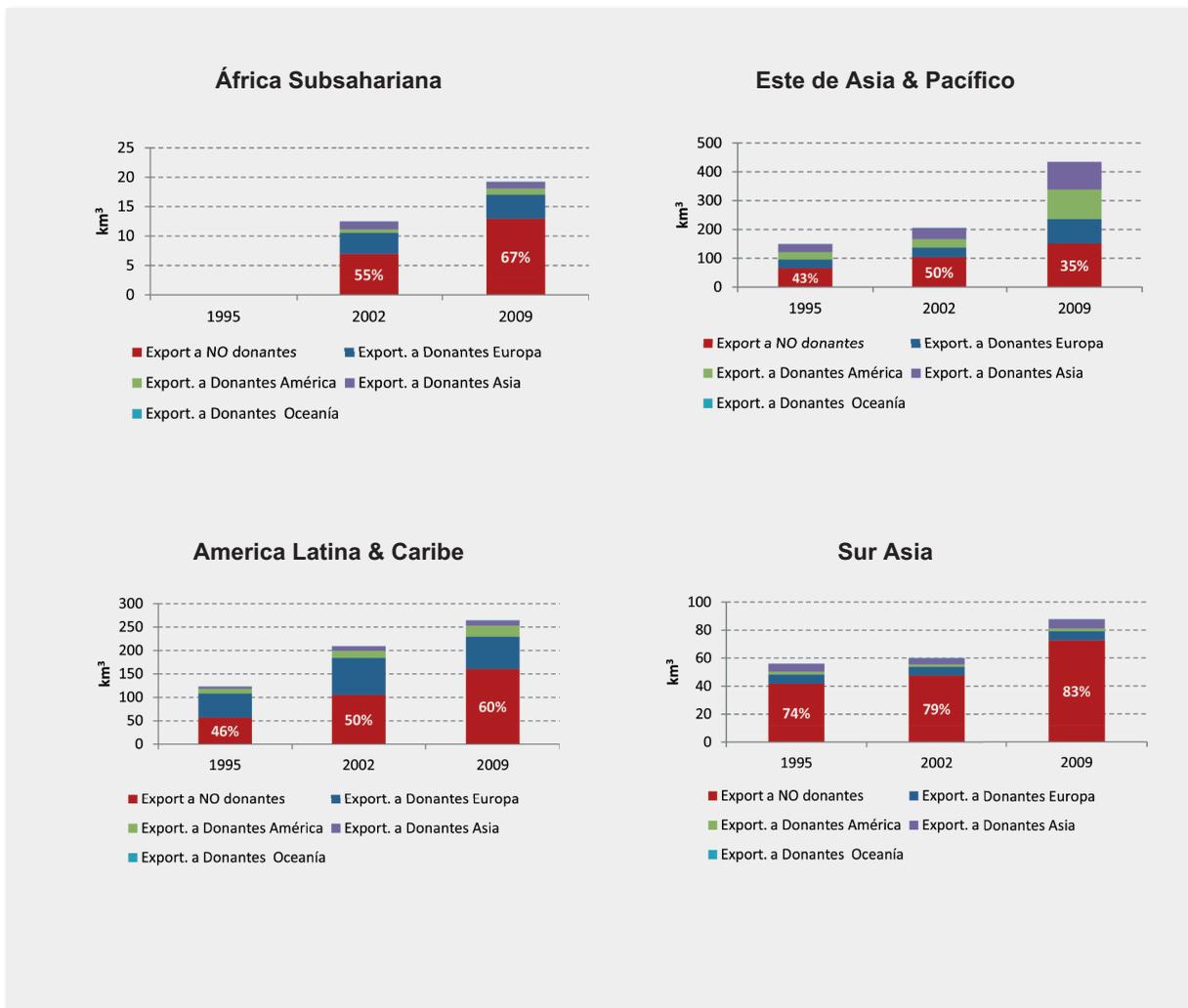
- Los proyectos de inversión privada están en su mayoría relacionados con infraestructuras de energía y telecomunicaciones, llevados a cabo a través de operaciones *greenfield*.

### ***Evolución de las exportaciones de materias primas agrarias y agua virtual de los países en desarrollo***

- América Latina y Caribe es la principal región exportadora de agua virtual, seguida del Este de Asia y Pacífico y, de forma muy alejada, por el Sur de Asia y África Subsahariana. En todas las áreas se observa una evolución creciente de las exportaciones de agua virtual a lo largo de todo el periodo considerado.

- América Latina y Caribe, como principal exportadora de agua virtual, es, a su vez, la mayor receptora de inversión privada y la menor receptora de ayuda oficial agraria. Las exportaciones de América Latina se orientan preferentemente hacia países no pertenecientes al CAD (principalmente China), aunque tiene importantes relaciones comerciales con países donantes europeos (España, Países Bajos, Alemania y Francia).
- El Este de Asia y Pacífico es un área fuertemente exportadora y a su vez es receptora de flujos de financiación en el sector agrario. Orienta sus exportaciones al Este y Sur de Asia, donde se encuentran países donantes del CAD (Japón y Corea) y no donantes (Indonesia y China).
- África Subsahariana, que concentró cerca de la cuarta parte de la ayuda en el último quinquenio y es la menor receptora de inversión privada en infraestructuras, aumentó sus exportaciones a los países no pertenecientes al CAD, aunque cuenta entre sus clientes relevantes a donantes europeos como Reino Unido, Alemania y Países Bajos.

**Figura 17. Destino de exportaciones de agua virtual según origen de la ayuda oficial agraria (km3), años 1995, 2002 y 2009**



- En términos globales, el aumento de exportaciones de agua virtual está dirigido hacia países no pertenecientes al CAD. En 2009 las exportaciones de agua virtual destinadas a los países no pertenecientes al CAD (entre los que destacan China, Arabia Saudí, Brasil e India) supusieron, en términos medios, el 60% de las totales en cada una de las áreas geográficas analizadas. Entre los principales países objetivo del acaparamiento de tierras -Indonesia y Malasia en el Este de Asia, Brasil en América Latina, India en el Sur de Asia y Etiopía y Malí en África Subsahariana-, se detecta un cambio en la orientación de sus exportaciones de agua virtual hacia países no pertenecientes al CAD, entre los que destaca China como importador de agua virtual.

## PRINCIPALES CONCLUSIONES

El creciente aumento del comercio de materias primas agrarias se ha convertido en un factor esencial y global como medio para aumentar la seguridad alimentaria, pero no está exento de riesgos ni de detractores. La crisis de los precios de los alimentos sin duda ha abierto una brecha en la confianza que se puede otorgar al comercio internacional como mecanismo de abastecimiento de alimentos. Las alzas de precios tienen un efecto ambiguo sobre la riqueza de los hogares rurales de los países en desarrollo, pero sin duda son causa y explican el creciente interés por el acceso directo a los recursos naturales para la producción de alimentos a través de la compra o alquiler a largo plazo de grandes extensiones de tierras de cultivo (*land grab* o acaparamiento de tierras). Este creciente interés por el acceso directo a los recursos naturales se puede intuir en el comportamiento de las exportaciones de agua virtual de los países receptores de ayuda analizados en el estudio. Se observa cómo los países objeto del *land grab* muestran, a su vez, entre 1995 y 2009, una creciente concentración de sus exportaciones de agua virtual hacia los países que en la actualidad están adquiriendo sus tierras. Es decir, que los países inversores en tierras previamente eran grandes importadores de materias primas agrarias y agua virtual de los países en los que están invirtiendo. Este análisis se ve de una manera más nítida en el caso del creciente destino de las exportaciones de agua virtual de los países receptores de ayuda hacia China, India, Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudí.

La relevancia de los recursos naturales en el comercio internacional ha sido contrastada en este estudio introduciendo en modelos estadísticos, variables de disponibilidad de tierra y agua como factores explicativos de las exportaciones de agua virtual de los países en desarrollo; de este análisis se puede concluir que una mayor disponibilidad de tierras cultivadas lleva asociado un mayor volumen de exportación de agua virtual. Los modelos econométricos no han detectado una relación clara entre la disponibilidad de recursos hídricos renovables del país exportador (agua azul) y sus exportaciones de agua virtual. Ello es debido al mayor peso que el agua verde tiene sobre el agua azul en el comercio de agua virtual. Es decir, que hablar de comercio de agua virtual es prácticamente lo mismo que hablar de comercio de agua verde (precipitación) asociada a la agricultura de secano. Y cualquier referencia al comercio de agua verde debe asimilarse al comercio de tierra.

El análisis de los flujos de financiación en el sector agrario procedentes de los países desarrollados pertenecientes al CAD (principalmente concentrados en Japón, Estados Unidos, Reino Unido, Alemania y Francia) comparado con los flujos de los países no pertenecientes al CAD (principalmente representados por los países emergentes y países del Golfo Pérsico) permite entrever la creciente influencia de estos últimos como nuevas potencias económicas en el ámbito internacional, elevando al G-20 como un foro geopolítico cada vez más trascendente. Se observa un destacable crecimiento de las inversiones privadas de países emergentes en infraestructuras en países en desarrollo frente a un incremento más moderado de las inversiones llevadas a cabo por países desarrollados. Este ha venido acompañado, o embebido en ellos se podría decir, de un claro desvío de las exportaciones de materias primas agrarias y agua virtual hacia los países emergentes, que podrían estar explicados por la escasez de agua o tierra en los países importadores. Por tanto, no son los países desarrollados los principales receptores de los flujos de agua virtual, salvando tal vez Japón, sino el conjunto de los países emergentes y los países del Golfo Pérsico. Dicha relación queda contrastada estadísticamente en los modelos que apuntan a la inversión privada de los países emergentes como la variable de flujos de financiación que genera un mayor impacto positivo en las exportaciones de agua virtual.

Pero el aspecto central del estudio gira en torno a conocer el papel de la cooperación internacional en este contexto, y es posible concluir que los países desarrollados pertenecientes al CAD tienen algo que decir en todo este entramado a través de su actuación vía cooperación multilateral. La cooperación multilateral, entre otras funciones, cumple el papel de apertura del país a la inversión privada, centrándose en aquellos países de mayor rango dentro de los países en desarrollo. Tal como se ha demostrado estadísticamente, la financiación multilateral realizada vía otros flujos oficiales (OOF) tiene un importante peso a la hora de explicar las exportaciones de agua virtual. Por tanto, ante este comportamiento, se puede concluir que la cooperación multilateral ha contribuido en los últimos 15 años al crecimiento de las exportaciones de agua virtual de los países en desarrollo. Esta conclusión, a su vez, se contrasta estadísticamente analizando la importancia del tipo de flujo invertido en el país. Según la tipología de inversión recibida se observa que cuando prevalece la cooperación multilateral y la inversión privada sobre la ayuda al desarrollo, el país se convierte en un exportador de manera creciente. A su vez, la posición que ocupa el país exportador en la arquitectura internacional tiene una gran influencia en el comercio de dicho el país. Así, tomando como referencia el G-20, la pertenencia a este grupo de discusión es un factor coincidente con mayores exportaciones de agua virtual.

La ayuda oficial agraria bilateral, que con diferencia es el flujo de cooperación que predomina frente a la ayuda de origen multilateral, tal como se ha contrastado en los modelos, no tiene una relación positiva clara con las exportaciones de agua virtual de los países en desarrollo. Cuando en un país la ayuda al desarrollo es mayor que la inversión privada o multilateral, sus exportaciones de agua virtual son marginales. En África Subsahariana la ayuda oficial agraria bilateral tiene una mayor presencia con respecto al resto de los flujos de financiación estudiados mientras que sus exportaciones de agua virtual son muy inferiores con respecto al resto de los países estudiados. Por tanto, esta conclusión permite continuar respondiendo a la pregunta planteada, al quedar contrastado que no existe una relación clara de causalidad entre la ayuda oficial agraria y los flujos de comercio de agua virtual originados en los países receptores de la ayuda.

Como ya se ha mencionado, en África Subsahariana se está llevando a cabo una importante inversión en tierras, pero, a diferencia del resto de los países analizados, no ha estado precedida por financiación multilateral o inversión privada en la promoción de su sector agrario. La composición cambiante de las modalidades de ayuda, normalmente y en los inicios con una preponderancia de la ayuda oficial, para ir evolucionando hacia una composición con mayoría de inversión privada, sugiere un potencial de crecimiento para África muy notable. Aseveración que queda avalada en este estudio por el hecho de que es más influyente la superficie de tierra agraria per cápita, que los recursos hídricos renovables per cápita, a la hora de explicar las exportaciones agua virtual. Ello explicaría en buena medida el fenómeno del *land grab*, que estaría también motivado por el hecho de que la seguridad alimentaria de los países, desde una óptica nacional, se vería mejor articulada aumentando el acceso a la tierra que dependiendo de los mercados internacionales. Destacaría así como el recurso más importante para la mayoría de los países del mundo con densidades de población medias o altas. Es, en definitiva, el carácter indisoluble del agua verde y la tierra, lo que hace que ésta se perciba como el factor escaso, en el cual se enraíza la escasez de productos, el alza de los precios, la especulación, la volatilidad y la lucha por controlar los mercados de las materias primas, en lugar de depender de ellos.

Por tanto, las conclusiones a las que se llega en el estudio permiten corroborar la idea, ya defendida por muchos autores, de que ante una situación de escasez de recursos, o su desigual distribución en el mundo, es necesario definir un nuevo marco de gobernanza global por el desarrollo, en el que los recursos naturales sean incorporados como un eje adicional en las negociaciones junto a los ejes de financiación, cooperación y comercio. Dado que uno de los principales puntos de vulnerabilidad con respecto de los recursos naturales es su débil gobernanza, queda latente la importancia de aunar esfuerzos por la definición de adecuados sistemas de propiedad de los recursos naturales, tierra y agua, que garanticen los derechos humanos al agua y a la alimentación de las poblaciones locales y permitan un uso sostenible de los mismos.





## 6

# La experiencia de la cooperación española en seguridad alimentaria

*Este apartado es un resumen de la intervención que, durante el Foro, realizó Ana Regina Segura, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo*

## MARCO CONCEPTUAL

En el artículo 8 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo se definen como instrumentos de planificación de las políticas a los Planes Directores y los Planes Anuales. Los primeros se configuran como un elemento básico de la planificación de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, que se deben formular cuatrienalmente, y contener las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación internacional para el desarrollo, señalando los objetivos y prioridades, así como los recursos presupuestarios indicativos que orientarán la actuación de la cooperación española durante ese período, incorporando los documentos de estrategia relativos a cada sector de la cooperación, zona geográfica y países que tengan la consideración de preferentes de la cooperación. Los Planes Anuales desarrollan con esa periodicidad los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el Plan Director.

Consecuentemente, y con el objetivo de contextualizar la seguridad alimentaria en las políticas de cooperación imperantes desde la aprobación de la Ley, a continuación se pasa revista a la consideración que tuvo en los Planes Directores que han estado vigentes desde entonces, así como en las estrategias específicas que se aprobaron.

### Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

El artículo 7 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, establece que, en el marco de la lucha contra la pobreza, España debe orientar sus políticas de cooperación internacional teniendo en cuenta siete prioridades sectoriales, una de las cuales es la relativa a los servicios sociales básicos, con especial incidencia en salud, saneamiento, educación, obtención de la seguridad alimentaria y formación de recursos humanos.

Por tanto, en la propia Ley se considera a la seguridad alimentaria como una prioridad sectorial, en la medida en que está inscrita en el de las necesidades sociales básicas. Esta circunstancia es de gran importancia toda vez que los Planes Directores que se concretaron con posterioridad tuvieron que considerar a la seguridad alimentaria como prioritaria, en mayor o menor grado.

### Plan Director de la Cooperación Española 2001 - 2004

El primer Plan Director considera a la seguridad alimentaria en el marco de la prioridad sectorial de las necesidades sociales básicas, aunque se refiere únicamente a la ayuda alimentaria al mencionar a *los campos sectoriales de actuación, que son la salud básica, educación básica, población y salud reproductiva, nutrición, trabajos elementales de suministro de agua, saneamiento, vivienda, actuaciones de emergencia y programas integrados, de entre los que destacan los ámbitos de ... ayuda alimentaria y de emergencia, ... esta prioridad sectorial se establece en el apartado a) del artículo 7 de la Ley de Cooperación.*

Es en el apartado relativo a los instrumentos de la ayuda donde el Plan Director precisa el alcance de la ayuda alimentaria en los términos siguientes *la ayuda alimentaria adopta*

*diversas modalidades: una primera, que consiste en la transferencia de alimentos de gobierno a gobierno para su venta en el mercado doméstico, con la afectación de los fondos de contrapartida así generados a actividades acordadas por donante y beneficiario; una segunda, instrumentada a través de proyectos, dirigidos a objetivos y beneficiarios previamente definidos; y una tercera, la ayuda alimentaria de emergencia, consistente en transferencias a víctimas de catástrofes naturales o conflictos, así como a refugiados y desplazados. La estrategia española deberá descansar sobre el diseño integral de la lucha contra la pobreza, mediante la formulación de objetivos de seguridad alimentaria y una mayor planificación de las acciones.*

## **Plan Director de la Cooperación Española 2005 - 2008**

En el segundo Plan Director se incardinan las prioridades sectoriales en el contexto del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se priorizan, dentro del sector de las necesidades sociales, a la soberanía alimentaria y la lucha contra el hambre, la educación, salud pública, protección de colectivos en situación de mayor vulnerabilidad, habitabilidad básica y acceso al agua potable y saneamiento básico. En este sentido, se reconoce que *estas necesidades básicas (alimentación, salud, educación, vivienda, agua...)* se corresponden con algunos de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, recogidos en el Pacto Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales ratificado por España.

Este Plan se concretó como una oportunidad para enfrentar el tema de la seguridad alimentaria de manera integral, entendiéndola como la situación en la que todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades y sus preferencias alimenticias, con el objeto de llevar una vida activa y sana. Con este fin, se establece un marco de referencia para los actores de la Cooperación Española comprometidos con la lucha contra el hambre, como condición indispensable para el desarrollo humano y la superación de la miseria; este marco, contempla, entre otros, los aspectos siguientes:

- Priorizar el combate contra el hambre en el marco de las estrategias de la lucha contra la pobreza y los planes nacionales de desarrollo desde el enfoque del derecho humano a la alimentación.
- Basar las estrategias de lucha contra el hambre en las causas de la inseguridad alimentaria y en el principio de no discriminación.
- El reconocimiento y apoyo a la pequeña producción agrícola y ganadera familiar, procurando plataformas de explotación de la tierra asociadas o agrupadas, a las formas de pesca artesanal y a las diversas formas comunitarias y sostenibles de uso y explotación de los recursos forestales, como estrategias fundamentales en la erradicación del hambre.
- La focalización de acciones hacia los más vulnerables, y el enfoque diferenciado en función del grado de inseguridad alimentaria de las poblaciones.
- La priorización de las acciones dirigidas a la seguridad alimentaria de las mujeres y niñas, y el reconocimiento de su papel destacado en la solución del problema.
- La convicción de que ninguna política o programa aislado puede resolver el problema de la inseguridad alimentaria, y la apuesta por los niveles local, nacional e internacional.

El Plan prevé la puesta en marcha de programas específicos a nivel nacional o regional atendiendo a la complejidad y la necesidad de que las iniciativas relacionadas con la seguridad alimentaria, tengan una visión integral. Estos programas deberían estar integrados por proyectos de actuación complementarios a distintos niveles, bien sea el local/comunitario, territorial, nacional, regional o internacional.

Por último, el Plan Director contempla como instrumento de actuación el de la ayuda alimentaria, aunque pone de manifiesto la necesidad de subordinarla a los objetivos de la

lucha contra la pobreza y, en particular, a la visión de soberanía alimentaria y lucha contra el hambre contenida en el Plan Director. También, plantea trabajar en la reducción de la ayuda alimentaria, en especial en favor de la ayuda financiera para favorecer las compras en los mercados locales de los países receptores. En todo caso establece que los programas de ayuda alimentaria deberán respetar los acuerdos internacionales existentes, así como los principios del Derecho Internacional humanitario.

### **Estrategia de la Cooperación Española de Lucha contra el Hambre 2007**

La estrategia está dirigida a plantear el marco de intervención en el que se definen una serie de líneas estratégicas y actuaciones prioritarias coherentes con la política de cooperación del entonces vigente Plan Director 2005 -2008, identificándose los instrumentos a utilizar.

El punto de partida fundamental de la Estrategia es que las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimentos, sino en la falta de acceso de grandes segmentos de la población mundial a los alimentos disponibles, entre otras razones, a causa de la pobreza y la desigualdad. Por ello en la Estrategia se enfatiza en la consideración de la alimentación como un derecho humano, e insiste en la necesidad de fomentar la creación de políticas públicas e instituciones con capacidad para lograr una distribución y acceso más equitativos a los recursos y servicios, promover el desarrollo del tejido socioeconómico, y dirigir los esfuerzos a favorecer la inclusión social y la inserción productiva de la población más vulnerable.

En este sentido, se tiene en cuenta que las actuaciones dirigidas al desarrollo rural, que a su vez contemplen enfoques de seguridad alimentaria, pueden incidir directamente en una mejora de las condiciones alimentarias de la población más vulnerable. Por esta razón, en la Estrategia se menciona con cierta frecuencia el Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET) como uno de los enfoques a tener en cuenta para conseguir mejorar las condiciones de seguridad alimentaria en el medio rural. El DRET surge como respuesta a los problemas planteados por la aplicación de los enfoques tradicionales de desarrollo rural y los escasos resultados obtenidos en el alivio de la pobreza y en la reducción de la inseguridad alimentaria en las áreas rurales.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objetivo general de la Estrategia se concreta en contribuir a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria. Por su parte, se identifican dos objetivos específicos: i) promover el respeto, protección y garantía del derecho a la alimentación de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, y ii) lograr una gestión adecuada, coherente y oportuna de la Cooperación Española en la lucha contra el hambre. Por otra parte, la Estrategia contempla cinco líneas estratégicas, cuatro dirigidas a la consecución del primer objetivo y una instrumental para cumplir con el segundo. En concreto se trata de las siguientes:

- Acceso a una alimentación adecuada y digna para la población en situación de mayor vulnerabilidad y discriminación
- Fomento de sistemas de producción sostenibles
- Acceso a recursos y servicios, y desarrollo socioeconómico de base territorial
- Promoción, coordinación y articulación de políticas públicas para la aplicación efectiva del derecho a la alimentación
- Fortalecimiento de las capacidades y coordinación de la Cooperación Española.

Por otra parte, en la Estrategia se establecen las siguientes prioridades geográficas; en América Latina se identifican Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Panamá, República Dominicana, Cuba, Haití, Bolivia, Ecuador y Perú.

En el Magreb, los países priorizados en la lucha contra el hambre son Mauritania, Marruecos, Argelia. Y también el Pueblo Saharai. Por su parte, en Oriente Medio se propone desarrollar

acciones coordinadas con otros donantes y cooperación multilateral en los Territorios Palestinos y el desarrollo de acciones específicas en Siria, Líbano, Egipto y Jordania.

En Asia y Pacífico se identifican Filipinas, Vietnam, Sri Lanka, Bangladesh, Camboya y Timor Oriental. En China solo se plantea realizar acciones para situaciones puntuales y por lo que respecta a Afganistán e Irak, se espera a conocer la evolución de la situación existente. En África subsahariana se identifican como prioritarios a Senegal, Cabo Verde, Etiopía, Níger, Malí, Chad, Burkina Faso, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Burundi, Sudán, Eritrea, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Liberia, Somalia, Ruanda, Angola, Mozambique y Namibia y Malawi.

### **Plan Director de la Cooperación Española 2009 - 2012**

El tercer Plan Director responde a la apuesta por el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en 2015, y por reemplazarlos, a partir de entonces, por metas más ambiciosas que contemplen la erradicación de la pobreza.

Desde esta perspectiva el Plan asume contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional, lo que implica que las iniciativas para lograrlo deben estar enfocadas desde el punto de vista de la soberanía alimentaria, esto es, la disminución del hambre, la desnutrición y la pobreza, la mejora de los medios de subsistencia en las zonas rurales y la promoción de un desarrollo equitativo y sostenible.

El Plan asume como prioridad sectorial el desarrollo rural y la lucha contra el hambre incorporando plenamente los planteamientos de la Estrategia de Lucha contra el Hambre desde el enfoque del Derecho a la Alimentación y vinculándolo al desarrollo rural; como objetivo general asume *contribuir a hacer efectivo el derecho humano a la alimentación y mejorar las condiciones de vida y de seguridad alimentaria de la población rural y urbana*. Asociado al mismo concreta cinco objetivos específicos destinados a i) promover el acceso a una alimentación digna y adecuada a la diversidad local y a las necesidades nutricionales de cada sector de población, de las poblaciones urbanas y rurales en situación de mayor vulnerabilidad, con especial atención a los niños y niñas en la primera infancia; ii) fomentar los sistemas de producción sostenibles y el apoyo a los pequeños productores; iii) apoyar e incentivar un desarrollo rural con enfoque territorial que incorpore a la población vulnerable y a todos los actores en la puesta en valor del potencial de las zonas rurales; iv) favorecer en el entorno internacional los acuerdos necesarios para el ejercicio del derecho a la alimentación y la mejora de las condiciones de vida y de alimentación de la población, en especial de los colectivos más vulnerables y v) promover la investigación científica y tecnológica agroalimentaria y rural en materia de desarrollo e impulsar la generación de conocimiento local en materia de la lucha contra el hambre.

Por último, en el Plan la ayuda alimentaria se encuadra dentro de la ayuda humanitaria, como un objetivo específico que plantea incorporar criterios de intervención, calidad y prioridad en los distintos sectores de actuación: protección, ayuda alimentaria, agua y saneamiento, refugio y atención sanitaria principalmente. En este sentido, en el contexto de la Crisis Alimentaria global asume prestar especial atención al restablecimiento de la seguridad alimentaria y en particular a la lucha contra la desnutrición aguda, y adoptar pautas de trabajo frente a cuestiones de género, infancia o respeto a las diferencias culturales o étnicas.

Como compromiso presupuestario de gasto en el Plan se asumió dedicar al menos el 10% de la AOD a la promoción del desarrollo rural y la lucha contra el hambre.

### **Plan de Actuación Sectorial de Desarrollo Rural y Lucha contra el Hambre. 2011**

El Plan Director 2009-2012 identificó el desarrollo rural y la lucha contra el hambre como una prioridad sectorial, incorporando plenamente los planteamientos de la Estrategia de Lucha contra el Hambre desde el enfoque del derecho a la alimentación.

Estos son los antecedentes del Plan de Actuación Sectorial, que define cuatro líneas de trabajo estratégicas, tres de ellas temáticas:

- Mejora de las políticas y programas de seguridad alimentaria y nutricional: promoviendo el acceso a una alimentación digna y adecuada, y en especial para las madres gestantes y lactantes, y los niños y niñas menores de 5 años; así como la coordinación y articulación de políticas públicas para garantizar el derecho a la alimentación.
- Fomento de los sistemas de producción sostenible y el apoyo a la pequeña producción, contribuyendo a mejorar: la productividad y la diversificación sostenibles en pequeñas explotaciones agropecuarias, acuícolas y forestales; los sistemas de pesca artesanal, acuicultura y el control de los recursos pesqueros; promocionando la investigación científica y tecnológica y promoviendo la adaptación al cambio climático y el acceso de las mujeres a los medios de producción.
- Apoyo al desarrollo rural territorial inclusivo, con enfoque de género y de medioambiente: en la gestión de políticas públicas de Desarrollo Rural Territorial; de las cadenas de valor en la pequeña agricultura, pesca artesanal, manejo de bosques y fomento del empleo rural no agrario; y la mejora de la infraestructura rural.
- Fortalecimiento institucional, que contempla actuaciones dirigidas a mejorar la calidad de la ayuda en el marco de los compromisos de la Declaración de París. Los objetivos estratégicos en este ámbito son: el fortalecimiento institucional para reforzar las capacidades del sector; la formación técnica sectorial y de gestión; la mejora en la gestión del conocimiento, y favorecer la coordinación y complementariedad de actores.

A su vez el Plan de Actuación Sectorial integra los enfoques transversales e intersectoriales, priorizando los aspectos de género, medio ambiente y cambio climático y la diversidad cultural en las intervenciones del sector. El Plan concreta también prioridades geográficas para cada una de las líneas estratégicas.

### **Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016**

El cuarto Plan Director establece ocho orientaciones para la política de cooperación entre 2013 y 2016, una de las cuales se refiere a la reducción de las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis, que incluye la impulsión, de forma prioritaria de las siguientes líneas de acción:

- Políticas de prevención, en todos los campos pero especialmente en lo que respecta a la lucha contra el hambre, la seguridad alimentaria y la nutricional y en salud
- Programas de protección social
- Una alimentación adecuada y suficiente frente a las crisis atendiendo a que las personas necesitan la seguridad alimentaria para una nutrición adecuada que garantice un estándar mínimo de calidad de vida. En aras de mitigar los efectos de las crisis que afectan a la seguridad alimentaria y nutricional, se propone trabajar en la reducción y control de los factores que determinan la vulnerabilidad a las crisis alimentarias y a la desnutrición aguda y crónica, (especulación, agrocombustibles, cambio climático, etc) al tiempo que se abordará la prevención y gestión de los riesgos favoreciendo el desarrollo de mecanismos de resiliencia y gestión de las crisis mediante:
  - el establecimiento y refuerzo de sistemas de vigilancia regional así como de alerta temprana,
  - el apoyo a redes de seguridad que asegure a corto plazo que la población más vulnerable pueda afrontar las crisis alimentarias, como por ejemplo la creación de reservas estratégicas de alimentos que, conjuntamente con otras acciones sectoriales, permiten controlar los precios y reducir el impacto de otras amenazas.

- el apoyo prioritario a las actuaciones dirigidas a mejorar la seguridad alimentaria y a prevenir y tratar las consecuencias de la desnutrición de mujeres y de la población infantil, así como el fomento del acceso y control sobre los recursos, la tecnología y el conocimiento y la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones.

Por su parte, la orientación del Plan relativa a promover oportunidades económicas para los más pobres, que contempla como línea de acción prioritaria el desarrollo rural y territorial, y la agricultura como sector clave, entendiendo que engloba como ámbito de trabajo, al sector primario, como la pesca, la ganadería, el pastoreo y la silvicultura.

Por último, la orientación que propugna fomentar sistemas de cohesión social, enfatizando los servicios sociales básicos, propone, entre otras acciones, impulsar políticas públicas que garanticen el derecho humano a la alimentación.

## AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN EL SECTOR

En el cuadro 6 se representa la evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo española destinada al sector prioritario según el tercer Plan Director, desarrollo rural y la lucha contra el hambre entre 2008 y 2011, distribuida en los cinco objetivos específicos que contempla

**Cuadro 6. Evolución de la AOD en desarrollo rural y la lucha contra el hambre (Euros)**

OBJETIVO ESPECÍFICO	2008	2009	2010	2011
Acceso a una alimentación digna	122.303.025	218.832.582	68.093.537	48.091.899
Sistemas de producción sostenible y apoyo a pequeños productores	122.655.946	131.485.324	147.989.795	112.049.570
Desarrollo Rural con enfoque territorial	118.500.789	168.706.356	439.646.188	124.925.002
Entorno internacional	-	2.300.000	-	-
Investigación y conocimiento local	8.804.143	12.163.404	15.079.331	9.705.140
<b>TOTAL</b>	<b>372.263.903</b>	<b>533.487.666</b>	<b>670.808.851</b>	<b>294.771.611</b>

Fuente: Ponencia de Ana Regina Segura en el Foro Agua para el Desarrollo 2013

Entre 2008 y 2010 la AOD destinada al sector experimentó un incremento notable, en términos totales, que alcanzó el 80,2%; por el contrario si se compara con el importe correspondiente a 2011, la inversión en AOD del sector disminuyó en el 21%.

La prioridad concedida a este sector hizo posible que entre 2005 y 2010 la AOD neta para el sector se multiplicase por más de cuatro, pasando de 167,4 a 670,8 millones de euros y situando este sector en segundo lugar respecto a la distribución sectorial de la AOD española.



Las cifras del cuadro 5 permitieron superar en 2009 y 2010 la meta establecida en el tercer Plan Director de asignar al menos un 10% de la AOD total a la promoción del desarrollo rural y la lucha contra el hambre.

El objetivo relativo a la seguridad alimentaria se incrementó entre 2008 y 2009 en un 79% , pero decreció notablemente en 2010, en atención al trasvase que tuvo lugar a favor de la agricultura y el desarrollo rural que en 2010 alcanzó los 439,6 millones de euros.

En cuanto a los objetivos específicos del sector, en 2009 la AOD se concentró en el primero (promover el acceso a la alimentación) con un 41%, seguido del relativo a fomentar los sistemas productivos, con el 25%, y del asociado a incentivar el desarrollo rural, con el 32%), mientras que los de favorecer acuerdos en el entorno internacional y promover la investigación científica y tecnológica apenas recibieron conjuntamente un 2% de los recursos. Esta distribución se modificó en 2010, cuando el desarrollo rural acaparó el 66%, los sistemas productivos recibieron el 22% y la ayuda alimentaria tan solo el 10% de la AOD. En 2011 el orden de la distribución porcentual se mantuvo igual que en 2010, aunque con unas diferencias más matizadas.



## 7

# La cooperación al desarrollo y la apropiación de tierras

Lourdes Benavides  
Oxfam Intermón

*El texto que sigue refleja la experiencia de Oxfam Intermón relacionada con la apropiación de tierras a gran escala.*

## INTRODUCCIÓN

La inversión internacional desempeña un papel importante en el desarrollo y en la reducción de la pobreza. Si se gestiona de forma responsable y bajo un marco regulatorio eficaz, puede mejorar la situación de cooperativas y productores a pequeña escala y crear empleo, servicios e infraestructuras. Sin embargo, lo que vemos desde hace algo más de una década es bien distinto: la creciente oleada de inversiones en tierras, un recurso natural del que dependen millones de familias en el mundo, ha llevado a conflictos, desalojos forzosos, violaciones de los derechos humanos y la destrucción de los medios de subsistencia de muchas personas.

La tierra es un recurso que ya está sometido a mucha presión, debido al cambio climático, al agotamiento de los recursos hídricos, la escasez de agua y las exigencias de la conservación; además, se prevé que la demanda de tierras con fines económicos será cada vez mayor, a medida que aumenta la captura y almacenamiento de carbono, la producción de biocombustibles, madera y otros cultivos no alimentarios, así como la inversión especulativa<sup>29</sup>.

Entre 2000 y 2010, las compras o arrendamientos de tierras por inversores extranjeros en países en desarrollo se aceleraron y representan una superficie equivalente a ocho veces el tamaño del Reino Unido, unas tierras que podrían producir alimentos suficientes para cubrir las necesidades de mil millones de personas<sup>30</sup>. El interés comercial en las tierras podría seguir incrementándose, ya que las recientes alzas de los precios de los alimentos impulsan a los países ricos a garantizar sus propios suministros alimentarios, y convierten a las tierras en una opción más segura y atractiva para inversores y especuladores. Está ampliamente reconocido que el *boom* de los precios de los alimentos en 2008 renovó el interés de los inversores por la tierra<sup>31</sup>.

Muy pocas, o ninguna de esas inversiones en tierras ayudan a luchar contra el hambre o aportan beneficios a las poblaciones. La mayor parte tienen lugar en países donde el hambre es un serio problema y, paradójicamente, sólo una mínima parte de esta valiosa tierra está destinada a alimentar a la población o a abastecer los mercados locales, tan necesitados de alimentos. Por el contrario, en algunos casos esta tierra se deja sin cultivar, mientras los especuladores esperan a que aumente su valor para así obtener mayores ganancias con su venta, o se utiliza para cultivos de exportación, en muchos casos destinados a la producción de biocombustibles<sup>32</sup>. Aproximadamente dos tercios de las inversiones extranjeras en tierras

29 PNUMA (2012). *Quinto informe Perspectivas del Medio Ambiente Mundial*. Capítulo 3: Tierra.

30 Oxfam (2012). *Nuestra tierra, nuestras vidas. Tiempo muerto para la compra masiva de tierras*.

31 Deininger y D. Byerlee (2011). *Rising Global Interest in Farmland: Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Oxfam (2012). *Las semillas del hambre La lucha ya ha comenzado. Es hora de eliminar los mandatos de biocombustibles de la UE*. Oxford. Oxfam. W. Anseeuw et al (2012). *Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South. Analytical Report based on the Land Matrix Database*. Centro para el Desarrollo y el Medio Ambiente /Centro de cooperación internacional en investigación agrícola para el desarrollo /Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales (GiGA), Berna/Montpellier/Hamburgo.

32 K. Deininger y D. Byerlee (2011) op. cit.; Oxfam (2012). *Las semillas del hambre* op.cit. Véase también W. Anseeuw, et al. (2012). op. cit.

en los países en desarrollo tienen como objetivo exportar todo lo que producen en la tierra que compran<sup>33</sup>. Una investigación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional ha revelado que la mayor parte de las tierras que se han vendido están situadas en los países más pobres, donde los marcos de protección de los derechos de las personas sobre la tierra son más débiles<sup>34</sup>.

A muchos se los puede llamar *acaparamiento de tierras*. Este término se refiere a las adquisiciones de tierra que no respetan los derechos de estas personas, en especial los de las mujeres. O reflejan situaciones en las que las personas afectadas no son consultadas de manera adecuada o justa, es decir, que no se respeta el principio de consentimiento libre, previo e informado, tampoco se firman contratos transparentes, se ignoran los impactos en las relaciones sociales, económicas, de género y sobre el medioambiente, y no se paga una compensación justa, que garantice la reubicación, la adaptación y la búsqueda de nuevos medios de vida de las familias desplazadas<sup>35</sup>.

En 2011, Oxfam (Oxfam Intermón en España) lanzó la campaña CRECE para que los miles de millones de personas que consumimos alimentos y los mil millones de productores compartamos soluciones para que todos y todas tengamos suficiente para comer. Hoy son más de 50 países que se han sumado a la campaña. Muchos de esos países están especialmente preocupados por la oleada de acuerdos sobre tierras en países en desarrollo y su impacto en la seguridad alimentaria y la pobreza, Oxfam decidió dar prioridad a la protección de los derechos sobre la tierra de productores a pequeña escala en su campaña, acompañando a organizaciones expertas y movimientos campesinos: reunir evidencias y testimonios sobre casos de acaparamiento de tierras, movilizar a la ciudadanía, a los líderes de opinión, incidir y presionar a gobiernos, empresas y organizaciones multilaterales de referencia.

## IMPACTOS EN LA POBREZA Y EL HAMBRE Y LUCHAS DESDE PAÍSES AFECTADOS

El acceso a la tierra resulta decisivo para los pequeños productores y productoras de alimentos. No tenerla los convierte en “trabajadores agrícolas sin tierra”. Si no se adoptan medidas en los ámbitos nacional e internacional para defender los derechos de las personas en situación de pobreza, esta carrera por la tierra podría empeorar aún más la situación de muchas familias. Los grupos más marginados de la sociedad son los más susceptibles de sufrir el acaparamiento de tierras, y por eso, este es un asunto crucial para los derechos humanos y la reducción de la pobreza<sup>36</sup>. Las mujeres también salen desproporcionadamente peor paradas en los conflictos por la tierra, donde se enfrentan a numerosos desafíos<sup>37</sup>.

En primer lugar, las investigaciones aportan evidencias y testimonios sobre casos de acaparamiento de tierra en África, Asia y América Latina. En su informe *Tierra y poder*, Oxfam analiza en detalle cinco casos de acaparamiento de tierras en Uganda, Indonesia, Guatemala, Honduras y Sudán del Sur. Trata de comprender el impacto del acaparamiento de tierras en la vida de las personas en las comunidades afectadas, y de identificar los factores subyacentes en los actores implicados, tanto empresas como comunidades locales, gobiernos e inversores internacionales. *Algunos casos narran la historia de expulsiones forzosas (y a*

33 W. Anseeuw, et al. (2012). op. cit.

34 Los países que atraen la mayoría de las transacciones de tierras son aquellos cuya gobernanza de la tierra es más débil, no los que cuentan con más tierras disponibles. Se ha producido un 33 por ciento más de adquisiciones de tierras en los países cuyas posiciones en los Indicadores mundiales de gobernanza se encontraban cerca de la parte inferior (como Angola) que en los países que se encuentran en posiciones medias (como Brasil), incluso cuando se tienen en consideración otros factores.

35 Según la definición de ILC (2011) *Tirana Declaration: Securing land access for the poor in times of intensified natural resources competition*. Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra.

36 Oxfam (2011) *Tierra y Poder: El creciente escándalo en torno a una nueva oleada de inversiones en tierras*, Oxford: Oxfam.

37 Daley, Elizabeth. *Gendered impacts of commercial pressures on land*. ILC, CIRAD, Mokoro, 2011, p. 6-8.



*menudo violentas) de más de 20.000 personas de sus tierras y hogares, y la destrucción de sus cultivos. Otros hablan de cómo comunidades han sido perjudicadas a través de la exclusión por decisiones que afectan a la tierra de la que dependen. En ninguno de los casos se han respetado los derechos legales de las personas afectadas por el acaparamiento de tierras. Donde ya se han producido los desalojos el panorama es desolador: conflictos y pérdida de la seguridad alimentaria, de los medios de vida, de los hogares y del futuro. La mayoría de las personas afectadas han recibido una compensación escasa o nula, y les ha costado mucho volver a reconstruir sus vidas, a menudo teniendo que hacer frente a unos alquileres más altos, menos oportunidades de trabajo y mayores riesgos para su salud<sup>38</sup>. Oxfam también ha investigado y documentado los impactos que tiene el modelo de cultivo a gran escala en la vida de las mujeres africanas<sup>39</sup>.*

En uno de estos casos, Oxfam se implicó directamente con las comunidades y con las organizaciones y movimientos que desde marzo de 2011 luchaban por los derechos de las 769 familias expulsadas violentamente de sus casas y sus campos de cultivo en el Valle del Polochic. Esos campos dejaron de producir maíz, frijoles y arroz y pasaron a producir caña de azúcar para producción de bioetanol, después de que una empresa de la región consiguiera un crédito del Banco Centroamericano de Integración Económica. Una campaña mediática, de presión ciudadana en Guatemala y en el mundo (con más de 105.000 firmas de 55 países), esfuerzos coordinados de incidencia política, avalados por un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que exigía medidas inmediatas al gobierno, consiguieron finalmente que el presidente de Guatemala entregara títulos de propiedad a las 140 familias de campesinos y campesinas el pasado mes de octubre y se comprometiera a cumplir las medidas cautelares y la entrega de tierras al resto de familias.

38 Oxfam (2011). *Tierra y Poder*, op. cit.

39 Oxfam (2013). *Promesas, poder y pobreza: Transacciones de tierras y las mujeres rurales en África*. Oxford: Oxfam.

## LA MEJORA DE LOS MARCOS INTERNACIONALES DE REGULACIÓN Y GOBERNANZA DE LA TIERRA

Las organizaciones multilaterales son responsables y deben garantizar y tomar medidas para que las personas que viven en la pobreza no se vean perjudicadas por las masivas transferencias de tierras. En particular el Banco Mundial desempeña un triple rol: es la mayor organización de desarrollo del mundo, invierte miles de millones de dólares y tiene una enorme influencia sobre los gobiernos y sobre el sector privado. Sirve asimismo para que inversores y gobiernos de todo el mundo sigan el ejemplo, incluidas las instituciones financieras bilaterales de desarrollo como la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES) en España que además de invertir sus propios fondos, actúan como intermediarias del Grupo Banco Mundial<sup>40</sup>.

En octubre de 2012, coincidiendo con las reuniones anuales de Banco, Oxfam pidió al Banco Mundial que suspendiera temporalmente las inversiones que implicaran transferencias de tierras a gran escala, tal y como ya habían hecho países como Mozambique o Camboya. Esa suspensión temporal daría tiempo para desarrollar políticas y medidas de protección para las comunidades afectadas. Más concretamente, se le pedía a su Presidente que garantizara que las comunidades locales reciban la información suficiente y la compensación adecuada por cualquier pérdida de tierras o medios de subsistencia; una garantía de transparencia de todo proyecto, que responsabilizara a los inversores frente a las comunidades afectadas y al gobierno; y fortalecer la capacidad de gobiernos para que pudieran mejorar la gobernanza de la tierra, aumentando la seguridad de las comunidades en relación a dicha tenencia<sup>41</sup>. Aunque no se consiguió la suspensión de las inversiones, la campaña pública sí llevó al Presidente Jim Kim, a pesar de las resistencias internas, a reconocer públicamente el problema y comprometerse con la agenda de transparencia de las inversiones, con la gobernanza de la tierra y la protección de las comunidades más vulnerables. Desde entonces se está incidiendo en el cambio en la política del Banco y la adopción de salvaguardas y medidas de transparencia.

Por otra parte, la adopción en la sesión plenaria de 2012 por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de las *Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*<sup>42</sup>, después de tres largos años de negociación entre los distintos actores involucrados, se consideró desde el conjunto de la sociedad civil como un logro importante. El texto podría haber sido más ambicioso (por ejemplo incorporando también el agua), pero se trata del primer referente consensuado entre estados, sector privado y sociedad civil sobre sistemas adecuados de tenencia de la tierra, derechos de acceso de las comunidades a la tierra y vínculos entre inversión privada y seguridad alimentaria. Los expertos de Oxfam estuvieron involucrados en los trabajos del Mecanismo de la Sociedad Civil que llevaron a dicho consenso y están ahora proponiendo a la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y al CSA planes concretos para la implementación de dichas Directrices Voluntarias para la mejora de los regímenes de tenencia de la tierra nacionales, la rendición de cuenta de los estados y el acceso a la tierra.

40 Oxfam publicó una nota destinada a las Instituciones Financieras de Desarrollo bilaterales, como el Instituto de Crédito Oficial, en tanto que actúan a menudo como intermediarias del Banco Mundial en las inversiones: Oxfam (2012). *Negocios arriesgados Préstamos mediante intermediarios y financiación del desarrollo*. Oxford: Oxfam.

41 Oxfam (2012). *Nuestra tierra, nuestras vidas: Tiempo muerto para la compra masiva de tierras*. Oxford: Oxfam.

42 Comité de Seguridad Alimentaria (2012). *Directrices voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma: FAO/CSA.

## CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS DE LAS GRANDES EMPRESAS DEL SECTOR AGROALIMENTARIO

*Durante el último siglo, las poderosas empresas de alimentación y bebidas han disfrutado de un éxito comercial sin precedentes. Sin embargo, mientras estas empresas han ido prosperando, los millones de personas que les proveen de la tierra, el agua y el trabajo necesarios para elaborar sus productos se enfrentan a unas dificultades cada vez mayores<sup>43</sup>. La campaña *Tras la Marca* de Oxfam analiza las principales empresas de alimentación y bebidas y sus políticas de producción, el uso que hacen de los recursos y en qué medida los beneficios que generan alcanzan a millones de personas marginadas que se sitúan al final de sus cadenas de suministro y está basada en una base de consumidores cada vez más exigente que está obligando a la industria a replantearse su forma de hacer negocio. Su objetivo es facilitar a los consumidores y consumidoras que disfrutan de los productos de esas 10 grandes empresas la información necesaria para conseguir que se responsabilicen de lo que ocurre en sus cadenas de suministro.*

En octubre de 2012, Oxfam pidió a tres de las mayores empresas de la industria de la alimentación y las bebidas que garantizaran que su azúcar no provocase acaparamientos de tierras. La tabla de puntuación analiza si las medidas que las grandes empresas alimentarias afirman tomar son apropiadas para las tierras y las comunidades que viven en ellas, y si han puesto en marcha políticas de tolerancia cero aplicables a los proveedores que violan los derechos sobre la tierra. Gracias a la presión ciudadana, Coca-Cola, la gigante mundial de los refrescos, la mayor compradora mundial de azúcar, la empresa que es conocida por 92 por ciento de la población mundial, ha anunciado que será la primera en aceptar esforzarse por respetar los derechos sobre la tierra de las comunidades a lo largo de su cadena de suministro. Ahora falta que las otras dos grandes compradoras de azúcar, PepsiCo y Associated British Food (ABF) asuman también el compromiso de mostrar tolerancia cero ante el acaparamiento de tierras.

Estos son sólo algunos ejemplos de lo que se puede conseguir, desde la experiencia de una organización como Oxfam en dos años aproximadamente. Con esfuerzos de todos y todas, gracias a la presión ciudadana y uniendo fuerzas entre movimientos y organizaciones especializadas, mediante incidencia política en países y en espacios globales de decisión, investigaciones y evidencias de casos que visibilicen la realidad de las comunidades más vulnerables, se pueden cambiar las tornas y defender un sistema alimentario más justo y sostenible.

43 Oxfam (2012). *Nuestra tierra, nuestras vidas: Tiempo muerto para la compra masiva de tierras*. Oxford: Oxfam.

© Fundación Canal. Febrero 2014

© De las fotografías sus autores.

© De los textos sus autores.

Diseño y maquetación: CANDARA

DEPÓSITO LEGAL: M-6164-2014





Canal  
**ENTORNO**



FUNDACIÓN CANAL

Mateo Inurria, 2  
28036 Madrid



[fundacioncanal.com](http://fundacioncanal.com)



¡Síguenos!  
#foroaguaFC